

БЕЗПЕКА НАВЧАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Звіт про результати міжнародного
паралельного аудиту ефективності на тему
«Цивільний захист у комунальних закладах
загальної середньої освіти»

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішення Рахункової палати
03.07.2024 № 32-1



Рахункова палата



Зміст

РЕЗЮМЕ ДЛЯ КЕРІВНИЦТВА	3
КЛЮЧОВІ ФАКТИ	3
<i>Чому проведено аудит</i>	4
<i>Що виявлено</i>	4
ВСТУП	7
1. ЕФЕКТИВНІСТЬ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ У КОМУНАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ	8
ВИСНОВКИ	8
РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ	9
2. ВІДПОВІДНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ПРИНЦИПАМ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ	25
ВИСНОВКИ	25
РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ	29
3. УСУНЕННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОНТРОЛЮ ПОРУШЕНЬ ТА НЕДОЛІКІВ	46
ВИСНОВКИ	46
РЕЗУЛЬТАТИ ВЖИТИХ ЗАХОДІВ	46
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ	49
5. ІНФОРМАЦІЯ ПРО АУДИТ	55
6. СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	59
7. ДОДАТКИ	61



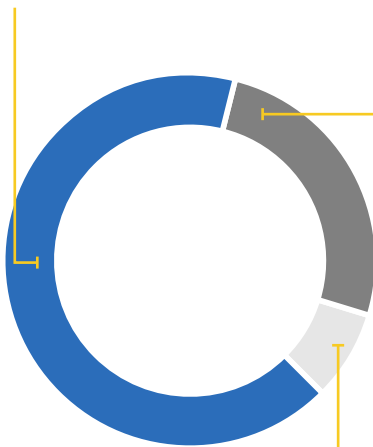
РЕЗЮМЕ ДЛЯ КЕРІВНИЦТВА

КЛЮЧОВІ ФАКТИ

СТАН УКРИТТІВ ЗЗСО НА ПОЧАТОК 2023 РОКУ

8 117 шкіл

мали власні укриття для
2306,2 тис. учнів і працівників



! 3 128 шкіл
не мали власних
укриттів для
926,5 тис. учнів
і працівників

946 шкіл
мали непридатні укриття для
227,9 тис. учнів і працівників

СТАН ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ У 2023 РОЦІ



1500,0 млн грн

обсяг субвенції, виділеної
на облаштування укриттів

93,4 тис. осіб

на стільки мала збільшитися
кількість місць в укриттях

1493,6 млн грн

обсяг субвенції,
розподіленої на проекти
(99,6%)

1101,4 млн грн

обсяг використаної субвенції
(73,4%)

! 398,6 млн грн

обсяг невикористаної субвенції,
поверненої до держбюджету
(26,6%)

РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ

309

кількість проектів,
на які розподілено
кошти субвенції

192

кількість проектів,
які виконано (завершено)
(62%)

22,8 тис. осіб

фактичний приріст місць
в укриттях
(24,4%)

27

кількість проектів,
які профінансовано,
але не розпочато

! 1134,2 тис. чол.

кількість учасників освітнього процесу,
яких станом на січень 2024 р. не забезпечено укриттями
(33%)



Чому проведено аудит

Створення безпечних умов навчання під час воєнного стану визначено пріоритетом в освіті. Виконання цього завдання передбачає набуття компетентностей безпеки учасниками освітнього процесу та зміцнення матеріально-технічної бази цивільного захисту закладів освіти. Незважаючи на максимальну соціальну важливість завдання, станом на 01.11.2023 із виділених у 2023 році коштів цільової субвенції використано лише 12,3 відсотка. Оскільки у 2024 році також передбачаються видатки за цією субвенцією в сумі 2,5 млрд грн, важливо з'ясувати причину такого низького показника освоєння коштів.

Контрольний захід є міжнародним паралельним аудитом, здійсненим відповідно до Спільного положення про проведення паралельного аудиту Рахунковою палатою та Рахунковою палатою землі Гессен Федеративної Республіки Німеччина на тему «Цивільний захист у комунальних закладах загальної середньої освіти». Положення підписано 23 січня 2024 р. у м. Дармштадт, ФРН. Аудитори Німеччини оприлюднять окремий звіт за результатами свого аудиту.

Що виявлено

Діяльність органів управління освітою та закладів загальної середньої освіти оцінювалася за двома ключовими питаннями: **чи забезпечує нинішня система цивільного захисту закладів освіти учасників освітнього процесу від загроз та чи належним чином реалізуються проєкти з облаштування укриттів у закладах освіти?**

Встановлено, що фінансування державою місцевих бюджетів з метою зміцнення системи цивільного захисту в комунальних закладах загальної середньої освіти було вкрай необхідним, але лише частково успішним та мало проблеми в управлінні.



Щодо першого ключового питання аудиту встановлено:

МОН реалізує державну політику у сфері цивільного захисту в ЗЗСО відповідно до законодавства, однак не забезпечує при цьому повного дотримання принципів підзвітності, відповідальності й ефективності. Отже, контроль Міністерства за безпечним освітнім середовищем є неієвим. Крім того, заходи, передбачені Концепцією безпеки, у частині джерел фінансування, ключових показників і реалістичних цілей визначені нечітко. У підсумку впроваджені ЗЗСО заходи безпеки не гарантують безпеку для учасників освітнього процесу.



Незавершеність системи цивільного захисту:

система цивільного захисту в закладах освіти не є цілісною.



Незабезпеченість укриттями та їх непридатність:

понад 41 відс. із 3103 протестованих аудитором закладів освіти у п'яти регіонах або не мають укриттів, або вони непридатні до використання.



Неефективні заходи охорони:

2/3 протестованих закладів освіти не мають надійних систем контролю доступу, професійної охорони та систем спостереження.



Недотримання правил пожежної безпеки:

більше половини (54 відс. протестованих) закладів освіти не дотримується законодавства про пожежну безпеку, не має необхідного обладнання та протоколів дій у разі пожежі.



Неналежна домедична допомога:

частині закладів освіти (13 відс. протестованих) не вистачає необхідних медичних матеріалів і ресурсів, отже, надання належної домедичної допомоги під час надзвичайних подій ускладнено.



Ризик ненабуття компетентностей:

у закладах з переважно дистанційною формою навчання є ризик ненабуття учнями основних навичок безпеки, оскільки вони не можуть взяти участь у практичних тренінгах.



Замовчування потреб:

керівники закладів освіти нехтують плануванням заходів безпеки, що призводить до недостатнього фінансування підтримки систем безпеки засновниками закладів освіти.



Щодо другого ключового питання аудиту встановлено:

Проекти з облаштування укриттів у закладах освіти реалізовувалися без дотримання принципів ефективного управління бюджетними коштами, тому мета бюджетної програми за КПКВК 2211310 повною мірою не досягнута: із 309 проєктів, на які виділені кошти субвенції, до кінця 2023 року завершені 192 (62 відсотки). Це дало змогу створити додатково лише 22,8 тис. місць в укриттях (24 відс. очікуваної кількості). Ще 117 проєктів або не завершені, або навіть не розпочаті. Отже, понад 1,134 млн учасників освітнього процесу (33 відс.) на початок 2024 року не були забезпечені укриттями.



Тривале впровадження та непередбачення впливу: недотримання строків розроблення і прийняття Порядку та умов № 419 обмежило час реалізації проєктів; положення Порядку та умов № 419 не передбачали впливу МОН на відбір проєктів.



Легалізація невідповідних укриттів: внесені у липні 2023 року зміни до Порядку та умов № 419 легалізували спрямування коштів субвенції на облаштування найпростіших укриттів, на створення яких державні будівельні норми не поширюються. Через мінімальні гарантії безпеки таких укриттів видатки на їх облаштування (256 млн грн) мають ознаки нерезультативних.



Недостатність фінансування: регіональні потреби у державному фінансуванні облаштування укриттів забезпечені лише на 4–27 відсотків.



Незабезпечення пріоритетності при розподілі: у процесі розподілу субвенції між проєктами ОВА/КМВА переважно не дотримувались принципів пріоритетності, що призводило до неефективного використання бюджетних коштів і втрати можливостей покращити наявні укриття. При цьому більше 6 млн грн субвенції виділено бюджету Луганської області, всі заклади якої розташовані на тимчасово окупованій території.



Неефективне управління: кошти субвенції були використані не в повному обсязі переважно через тривале формування переліку проєктів. Внаслідок недоліків, допущених при розподілі коштів субвенції, відборі проєктів тощо, неефективне управління бюджетними коштами становить 169,4 млн гривень.



Недосягнуті цілі: незважаючи на наявність коштів, майже 38 відс. проєктів не завершено до кінця 2023 року. При цьому за рік використано 1,101 млрд грн розподілених коштів (73,4 відсотка). До державного бюджету наприкінці року повернено 398,6 млн грн субвенції (26,6 відс. виділеного).



Порушення та недоліки: при облаштуванні укриттів розпорядниками коштів не забезпечено ефективного використання 210,4 млн грн, з порушенням законодавства використано 65,5 млн грн, з яких збитки становлять 1,3 млн грн, нецільове використання — 1,5 млн гривень.

Станом на 25 травня 2024 року надійшла інформація про усунення об'єктами контролю порушень і недоліків на загальну суму **202,7 млн грн**, у тому числі на відшкодування заподіяної матеріальної шкоди (збитків) — 0,7 млн грн, забезпечення пріоритетності видатків — 28,2 млн грн, підвищення результативності бюджетної програми — 170,4 млн гривень.



ВСТУП

Аудит ефективності на тему «Цивільний захист у комунальних закладах загальної середньої освіти» Рахункова палата провела вперше. Це міжнародний паралельний аудит, здійснений за домовленістю з Рахунковою палатою землі Гессен Федеративної Республіки Німеччина. Його мета — оцінка ефективності створення безпечних умов у комунальних закладах загальної середньої освіти.

Актуальність теми аудиту обумовлена необхідністю створити безпечні умови навчання під час воєнного стану.

На початку 2022/2023 навчального року не всі заклади освіти мали належним чином облаштовані захисні споруди цивільного захисту, через що лише 26 відс. таких закладів могли надавати освітні послуги очно.

Проблема безпеки в закладах освіти загострюється і через те, що значна їх частина не забезпечена належною охороною та засобами контролю доступу, більшість — не має систем зовнішнього та внутрішнього відеоспостереження, що створює ризики вільного доступу на територію сторонніх осіб чи потрапляння небезпечних предметів і зброї.

На облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти Законом України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» затверджено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам (за КПКВК 2211310) обсягом 1,5 млрд грн, головним розпорядником якої визначено МОН.



1. ЕФЕКТИВНІСТЬ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ У КОМУНАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

ВИСНОВКИ

За результатами аудиту встановлено: загалом заходи безпеки, впроваджені ЗЗСО, не гарантують безпечного середовища навчання, отже, учасники освітнього процесу залишаються уразливими. Такий стан є наслідком недбалості керівництва закладів освіти та неналежного контролю відповідних органів управління освітою:

- **Недотримання безпекової політики Міністерством:** МОН реалізує державну політику у сфері цивільного захисту в ЗЗСО відповідно до законодавчої бази. Водночас МОН не забезпечує повного дотримання принципів підзвітності, відповідальності та ефективності, а заходи, передбачені Концепцією безпеки, у частині джерел фінансування, ключових показників і реалістичних цілей визначені нечітко.
- **Недієвий нагляд і координація:** хоча МОН контролює організацію безпечного освітнього середовища, цьому нагляду бракує дієвості. Зокрема, не здійснюється реагування на неповне або неналежне виконання заходів безпеки, не розроблені структуровані рекомендації щодо управління закладами освіти в надзвичайних ситуаціях.
- **Незавершеність системи цивільного захисту:** незважаючи на формально здійснену організацію процесу, система цивільного захисту в ЗЗСО залишилася неефективною. Понад 3100 закладів не мають укриттів, що наражає більше мільйона учнів і персонал шкіл на небезпеку. Особливо великими є загрози в Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Одеській, Харківській областях.
- **Незабезпеченість укриттями та їх непридатність:** понад 41 відс. із 3103 протестованих аудиторами закладів освіти у п'яти регіонах або не мають укриттів, або мають непридатні до використання. Деякі укриття не відповідають таким обов'язковим умовам захисної споруди цивільного захисту, як додаткові евакуаційні виходи, доступність для людей з обмеженими можливостями.
- **Неефективність заходів охорони:** 2/3 протестованих аудиторами закладів освіти не мають надійних систем контролю доступу на територію, професійної охорони та систем спостереження. Здатність цих систем ефективно запобігати загрозам безпеки є сумнівною.
- **Недотримання правил пожежної безпеки:** половина (54 відс. протестованих) закладів освіти не дотримується законодавства про пожежну безпеку, не має необхідного обладнання та протоколів дій. Відсутність систем пожежної сигналізації, недостатність обладнання для пожежогасіння та відсутність письмових інструкцій створюють значні ризики.



- **Неналежна домедична допомога:** частині закладів освіти (13 відс. протестованих) не вистачає необхідних медичних матеріалів і ресурсів, отже, надання належної домедичної допомоги під час надзвичайних подій може бути ускладнено.
- **Ризик ненабуття компетентностей:** у закладах з переважно дистанційною формою навчання є ризик ненабуття учнями основних навичок безпеки, оскільки вони не можуть взяти участь у практичних тренінгах.
- **Замовчування потреб:** керівники закладів освіти нехтують плануванням заходів безпеки, що призводить до недостатнього фінансування підтримки систем безпеки засновниками закладів освіти.

У зв'язку із зазначеним для гарантування безпеки учнів і працівників необхідно невідкладно вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків у системі цивільного захисту комунальних закладів загальної середньої освіти.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Проблеми впровадження заходів безпеки в закладах освіти в умовах воєнного стану

- **Вплив війни.** Збройна агресія РФ негативно вплинула на усі сфери суспільного життя в Україні, зокрема на освіту. Зважаючи на високі ризики для освітньої інфраструктури в умовах воєнного стану, МОН визначило пріоритетом в освіті створення безпечних умов навчання.
- **Впроваджені заходи.** Протягом 2022/2023 і 2023/2024 навчальних років Міністерство вжило низку заходів, зокрема:
 - розробило Концепцію безпеки¹;
 - ініціювало створення класів безпеки²;
 - затвердило порядок взаємодії закладів освіти, територіальних органів та підрозділів ДСНС та Нацполіції з питань функціонування класів безпеки³;
 - надало рекомендації щодо нарощування фонду захисних споруд цивільного захисту⁴;
 - реалізує проєкт «Спеціаліст із безпеки в освітньому середовищі»⁵;
 - створює електронну базу даних «Паспорт безпеки закладу освіти»⁶;
 - виконує бюджетну програму щодо створення безпечних умов у закладах освіти.
- **Проблеми та вдосконалення.** Незважаючи на ці зусилля, залишається кілька проблем:
 - не конкретизовано фінансових та організаційних аспектів Концепції безпеки;
 - не затверджено плану заходів з реалізації Концепції безпеки⁷, що знижує відповідальність виконавців;



- не розроблено уніфікованого порядку дій керівників ЗЗСО у випадку надходження повідомлення про замінування території чи приміщення закладу освіти або занесення зброї;
- не переглянуто та не актуалізовано освітніх програм з питань безпеки життєдіяльності, цивільного захисту та домедичної допомоги;
- не визначено підрозділу МОН, відповідального за формування та реалізацію державної політики у сфері освіти в частині організації безпечного освітнього середовища;
- не забезпечено належного фінансування, що унеможлиблює реалізацію заходів безпеки, зокрема модернізацію укриттів та охорону закладів освіти.

Згадана вище Концепція безпеки є переважно декларативною, оскільки не містить конкретних положень (кроків) щодо її фінансового та організаційного забезпечення. Це впливає на реалізацію заходів безпеки. Невизначення чітких результатів у Концепції безпеки також ускладнює оцінку її виконання.

Реалізація заходів безпеки потребує значного фінансування, джерело якого в Концепції безпеки не визначено. Йдеться передусім про обладнання в укриттях не менше двох евакуаційних виходів, переобладнання систем вентиляції, встановлення протипожежної сигналізації, металодетекторів. У масштабах країни тільки для забезпечення всіх закладів одним апаратним металодетектором потрібно від 630 млн грн, а кожного другого закладу освіти пожежною сигналізацією — від 6 млрд гривень.

Незатвердження плану заходів з реалізації Концепції безпеки унеможлиблює належне реагування та прийняття релевантних управлінських рішень для вирішення наявних проблем і нівелювання ризиків.

Загалом заходи з реалізації Концепції безпеки виконано у 2023 році частково. До прикладу, МОН не переглянуло і не актуалізувало освітніх програм з питань безпеки життєдіяльності, цивільного захисту та домедичної допомоги; ЗЗСО не забезпечені основними компонентами системи безпеки (охорона, комплекс тривожної сигналізації, металодетектори, огорожа тощо). В результаті не створені безпечні умови навчання, відповідно учасники освітнього процесу залишаються уразливими.

При цьому подана Кабінету Міністрів України узагальнена інформація про стан виконання заходів, передбачених Концепцією безпеки⁸, не містить аналізу даних щодо причин їх неповної чи неналежної реалізації відповідальними виконавцями.



Отже, зусилля, які доклало МОН у 2023 році для створення безпечного освітнього середовища, є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері цивільного захисту та реального підвищення безпеки в закладах загальної середньої освіти.



Оцінка стану цивільного захисту в закладах освіти в умовах безпекових викликів

- **Забезпечення цивільного захисту.** Цивільний захист у закладах освіти забезпечується, зокрема, шляхом:
 - визначення відповідальних осіб;
 - формування підрозділів цивільного захисту;
 - створення фондів ресурсів;
 - створення системи зв'язку, оповіщення та інформації;
 - набуття компетентностей безпеки;
 - моніторингу заходів безпеки.
 - **Компоненти безпеки.** Складові безпеки закладів освіти визначені у Концепції безпеки. Надійна система безпеки передбачає наявність:
 - належних укриттів;
 - ефективної охорони;
 - надійної системи контролю доступу на територію;
 - сучасних систем сигналізації, оповіщення та спостереження;
 - засобів протипожежного захисту.
 - **Обов'язки.** Відповідно до Кодексу відповідальність за організацію цивільного захисту і готовність до здійснення заходів з попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у закладі освіти несе його керівник.
 - **Оперативна інформація.** Оперативні дані військових адміністрацій⁹ станом на 01 січня 2024 р. формують тривожну статистику:
 - лише 8 відс. закладів освіти одержують послуги поліції охорони;
 - лише у 15 відс. закладів освіти організовано пропускний режим;
 - тільки 30 відс. закладів освіти забезпечено відеоспостереженням;
 - 64 відс. закладів освіти мають системи екстреного зв'язку з поліцією;
 - 71 відс. закладів освіти мають огорожену територію.
- Ці дані свідчать про неналежну якість окремих заходів цивільного захисту ЗЗСО та загрозу виникнення в закладах надзвичайних ситуацій.
- **Порушення та недоліки.** Під час комісійного обстеження закладів освіти представниками поліції, ДСНС та органів управління освітою, проведеного з грудня 2023 р. по лютий 2024 р.¹⁰, встановлено:
 - понад 12,1 тис. закладів освіти допустили більш як 74,2 тис. порушень, серед яких несправні системи протипожежного захисту, електро- та водопостачання, або не визначили шляхів евакуації.
 - **Онлайн-тестування.** Тестування щодо функціонування системи цивільного захисту в 3103 закладах освіти, проведене в січні-лютому 2024 року в межах аудиту в Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Харківській і Хмельницькій областях, засвідчило, що **більшість ЗЗСО має критичний стан матеріально-технічної бази цивільного захисту** (рис. 1).

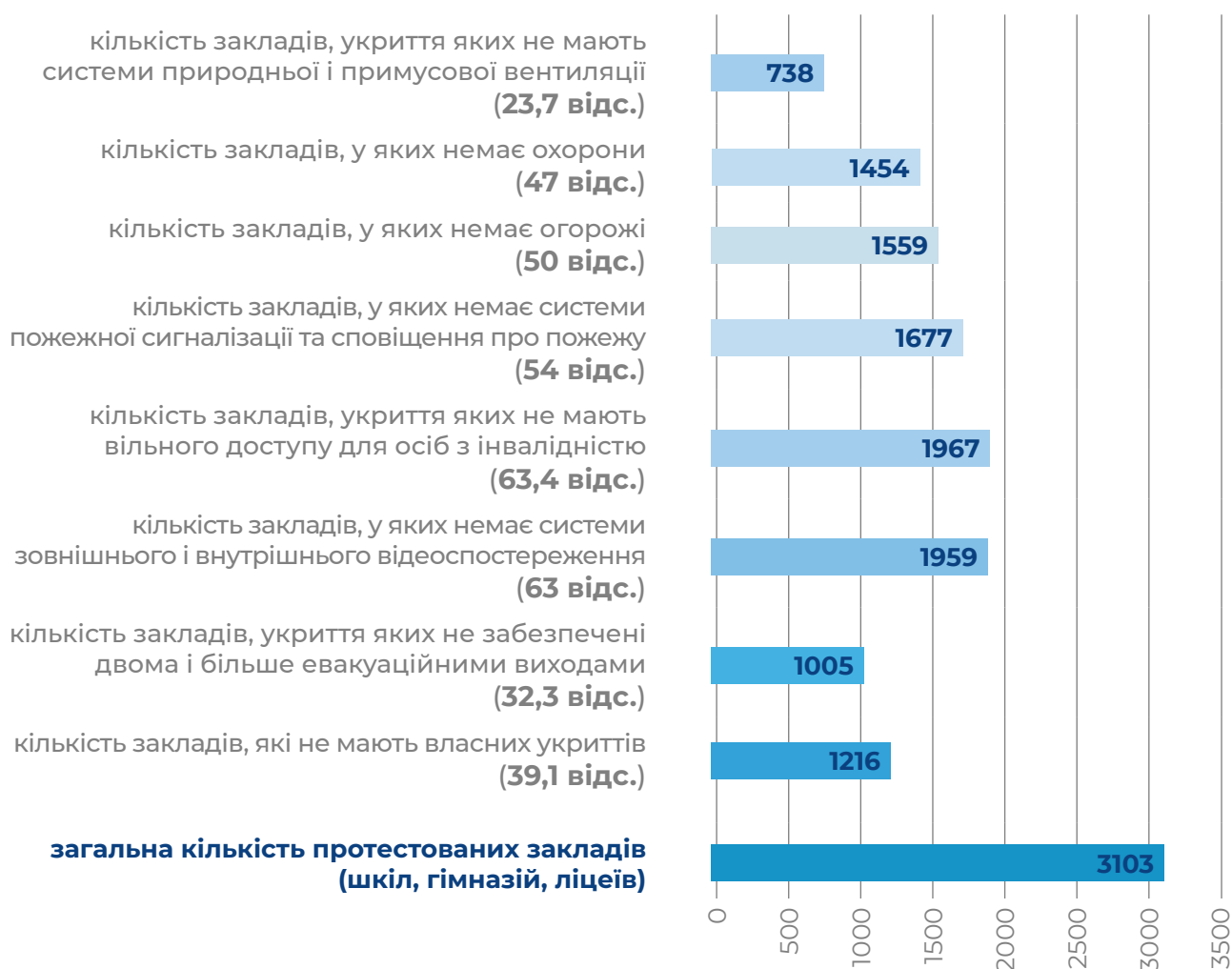


Рис. 1. Результати тестування закладів освіти щодо організації цивільного захисту

У більшості протестованих аудиторами закладів освіти призначено відповідальних осіб; створено сили цивільної оборони; розроблено інструкції, навчальні програми та плани реагування на надзвичайні ситуації; проведено навчання персоналу, однак:

- у Харківській області в 62-х закладах освіти (11 відс. протестованих) не затверджено усіх необхідних розпорядчих документів про визначення відповідальних за організацію роботи з питань цивільного захисту;
 - у Дніпропетровській, Львівській, Одеській та Хмельницькій областях у 146 закладах не розроблено процедури евакуації.
- Оцінка ефективності.** За результатами перевірки (охоплено 89 закладів освіти) організація цивільного захисту оцінена як **неефективна — 69,6 відс.**, неповною мірою ефективна — 27,0 відс., ефективна — лише 3,4 відс. (табл. 1).

Організація цивільного захисту в закладі освіти оцінюється як ефективна при позитивній відповіді про наявність трьох суттєвих факторів і набрання у сукупності за результатами дослідження 90 і більше балів; як неефективна — за відсутності



позитивної відповіді на наявність щонайменше двох суттєвих факторів організації та набрання за результатами дослідження менше 75 балів; за інших результатів дослідження — як неповною мірою ефективна.

Таблиця 1

Результати оцінювання ефективності організації цивільного захисту в обстежених закладах загальної середньої освіти

Область / місто	Кількість ЗЗСО, організація ЦЗ яких оцінювалась	з них організацію ЦЗ оцінено як:					
		ефективна		неповною мірою ефективна		неефективна	
		кількість	%	кількість	%	кількість	%
Вінницька	7	0	—	0	—	7	100,0
Дніпропетровська	7	1	14,3	5	71,4	1	14,3
Закарпатська	6	2	33,4	3	50,0	1	16,6
Київська	7	0	—	5	71,4	2	28,6
Львівська	6	0	—	4	66,6	2	33,4
Одеська	14	0	—	1	7,2	13	92,8
Полтавська	9	0	—	0	—	9	100,0
Харківська	5	0	—	4	80,0	1	20,0
Хмельницька	10	0	—	2	20,0	8	80,0
м. Київ	18	0	—	0	—	18	100,0
РАЗОМ:	89	3	3,4	24	27,0	62	69,6

Головними умовами для забезпечення ефективності організації цивільного захисту в закладах освіти аудитором визначено:

- 1) наявність придатних укриттів, що розташовані в основній будівлі закладу освіти або в безпосередній близькості до неї, в яких за потреби можуть перебувати всі учасники освітнього процесу;
- 2) належна охорона і пропускний режим закладу освіти, які унеможливають несанкціоноване перебування в закладі або на його території сторонніх осіб, внесення вибухонебезпечних предметів, оперативний виклик підрозділів МВС і ДСНС;
- 3) виконання комплексу навчальних і тренувальних заходів, що дає впевненість у формуванні в учасників освітнього процесу компетентностей безпеки.



Ці дані свідчать про недоліки у виконанні відповідними фахівцями обов'язків з забезпечення цивільного захисту в закладах освіти та неналежний контроль відповідних органів освіти й засновників закладів освіти. Вирішення цих проблем надзвичайно важливе для створення безпечного середовища навчання.



Оцінка забезпеченості закладів освіти укриттями та їх відповідності стандартам

- **Ключова вимога.** Укриття може захистити учасників освітнього процесу від наслідків надзвичайної події лише за умови його створення та облаштування згідно з державними будівельними нормами і розташування в складі основної будівлі закладу освіти або в безпосередній близькості до неї.
- **Вид укриття.** На сьогодні Кодексом до фонду захисних споруд цивільного захисту, а отже, до засобів колективного захисту населення віднесено:
 - сховища;
 - протирадіаційні укриття;
 - споруди подвійного призначення;
 - найпростіші укриття¹¹.
- **Ризики.** Потенційну загрозу комплексній безпеці під час очного навчання становить:
 - відсутність укриттів у закладах освіти;
 - недостатня потужність наявних захисних споруд;
 - неналежна якість власних або орендованих укриттів;
 - оренда укриттів за межами рекомендованої відстані знаходження.
- **Законодавча неврегульованість.**
 - Питання проектування та створення найпростіших укриттів, а також їх захисних властивостей не визначені законодавством.

Це не гарантує захисту життя та здоров'я учасників освітнього процесу від застосування різної зброї не тільки в регіонах, наближених до зони ведення бойових дій, але й в інших регіонах України, оскільки найпростіші укриття не захищають, а лише знижують «комбіноване ураження» людей від небезпечних наслідків надзвичайних ситуацій.

- Будівельні норми не встановлюють окремих вимог для закладів освіти щодо розташування укриттів.

Діють загальні норми: укриття мають бути розташовані на відстані (в радіусі пішохідної доступності захисних споруд і споруд подвійного призначення) до 500 м від закладу освіти. Водночас ДСНС, ґрунтуючись на досвіді організації захисту населення в умовах збройної агресії, рекомендує¹², щоб ця відстань не перевищувала 100 метрів.

- **Онлайн-тестування ЗЗСО.** Онлайн-тестування 3103 закладів освіти щодо наявності укриттів засвідчило:
 - власні або орендовані укриття майже 33 відс. закладів освіти не мають достатньо місця для всіх учасників освітнього процесу;
 - більше 39 відс. закладів освіти взагалі не мають власних або орендованих укриттів, що розташовані на відстані до 100 метрів від них.



Проблему наявності укриттів підтверджено безпосередніми перевітками у закладах освіти (рис. 2):



Рис. 2. Результати перевірок щодо наявності укриттів

- **Приклади.** За результатами перевірки у 89 закладах освіти встановлено недоліки, що підвищують загрози життю та здоров'ю учасників освітнього процесу в разі надзвичайної ситуації:
 - Миколаївський ліцей (Одеська область) не має власного укриття та не орендує його в інших суб'єктів господарювання; в ліцеї очно навчається 406 учнів;
 - Коротичанський ліцей (Харківська область) з контингентом майже 500 учнів не має укриття: будівництво у 2023 році захисної споруди цивільного захисту за рахунок субвенції не завершене (будівельна готовність — 27 відс.);
 - не забезпечені засобами колективного захисту три заклади освіти у Львівській області¹³, що провадять очне навчання. Як укриття ці заклади використовують приміщення першого поверху (за правилом «двох стін»);
 - правило «двох стін» в разі надзвичайної ситуації застосовується і в Арцизькому ліцеї (Одеська область), де орендованим укриттям забезпечені лише 50 осіб за потреби 869 осіб;
 - Балтський і Визирський ліцеї та Калинівська гімназія (Одеська область): наявні укриття убезпечують учасників очного освітнього процесу на 66, 42 і 59 відс. потреби відповідно.
- **Недосягнення цілей.** Не мають відповідної потужності не тільки укриття, збудовані в минулому столітті та на початку 2000-х років цього століття, але й більшість укриттів, збудованих, реконструйованих чи капітально відремонтованих за бюджетні кошти у 2023 році, наприклад:
 - ПРУ Іллінецького ліцею № 1 Вінницької області, що тільки будується, розраховане лише на 188 осіб. Реалізація цього проєкту не забезпечить потреби в укритті учасників освітнього процесу закладу освіти (612 осіб). Як наслідок, ліцей змушений буде функціонувати на час військового стану у форматі змішаного навчання;



- завершення робіт із капітального ремонту укриттів двох закладів освіти Львівської області (Буського опорного ЗЗСО І–ІІІ ст. № 1 та Жовтанецького ліцею) не гарантує повного захисту в них усім учасникам навчального процесу, оскільки проектна місткість укриттів (177 і 173 особи відповідно) не забезпечить потреби (598 і 718 осіб) навіть за умови організації навчального процесу у дві зміни.
- **Результати дослідження розташування укриттів.** Через відсутність пропозицій вільних укриттів і необов'язковість до виконання рекомендацій ДСНС:
 - 40 відс. протестованих онлайн і 14 відс. перевірених безпосередньо закладів освіти орендують об'єкти фонду захисних споруд в інших суб'єктів господарювання на відстані, що перевищує рекомендовану (100 м) у 1,5–10 разів. Зазначене створює загрози для життя та здоров'я учасників освітнього процесу в разі надзвичайної ситуації.
- **Приклади:**
 - КЗ «Вінницький ліцей № 9» орендує найпростіше укриття в ОСББ, найкоротша відстань до якого — 600 м¹⁴ (пішоходу потрібно щонайменше 10 хв.);
 - Балтський ліцей № 2 (Одеська область) орендує укриття на відстані понад 1000 м;
 - Вербецька гімназія Летичівської селищної ради (Хмельницька область) орендує укриття на відстані 700 метрів;
 - три заклади освіти¹⁵ Хмельницької області орендують укриття на відстані від 500 м до 550 метрів.
- **Результати онлайн-тестування та перевірки щодо доступності укриттів для маломобільних груп населення:**

За результатами тестування у 3103 закладах освіти та перевірки у 89 закладах освіти встановлено, що значна частина укриттів не є доступною для людей з обмеженими можливостями:

- укриття 1967 закладів освіти (63 відс. протестованих) не мають вільного доступу для осіб з інвалідністю;
- в укриттях 60 закладів освіти (67 від. перевірених) повністю або частково немає безбар'єрного середовища для маломобільних груп населення, зокрема для осіб з інвалідністю.

Зазначене не відповідає вимогам частини четвертої статті 20 Закону України «Про освіту» та пункту 6 розділу II Вимог щодо утримання та експлуатації № 579, якими передбачено, що входи до захисних споруд мають забезпечувати вільний доступ усередину їх приміщень, можливість користування ними особами з інвалідністю та іншими маломобільними групами населення і мати достатню (нормативну) пропускну спроможність. Також це є порушенням статті 9 «Доступність» Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (ратифікована Законом України від 16 грудня 2009 року № 1767-VI, із змінами).



▪ **Результати онлайн-тестування та перевірки щодо відповідності укриттів нормативним вимогам:**

Значна частина укриттів у протестованих 3103 закладах освіти не відповідає нормам законодавства та рекомендаціям ДСНС і МОН:

- укриття 1005 закладів освіти (32 відс. протестованих) не забезпечені двома і більше евакуаційними виходами;
- укриття 738 закладів освіти (майже 24 відс. протестованих) не мають системи природної та примусової вентиляції;
- укриття 40 закладів освіти (55 відс. перевірених) облаштовані з використанням небезпечних для людей матеріалів.

▪ **Приклади:**

- керамічною плиткою облицьовані стіни/підлога найпростіших укриттів Слобожанського ліцею (Дніпропетровська область), Білогородського академічного ліцею № 2 (Київська область), Новороздільського ліцею (Львівська область) та 10-ти ЗЗСО Дарницького району м. Києва. У разі руйнування (відколювання) цієї плитки під час надзвичайної ситуації гострі уламки можуть завдати шкоди життю та здоров'ю учасників освітнього процесу, які перебуватимуть у цих укриттях;
- у 2023 році комісією Білогородської сільської ради, в складі якої були представники ДСНС, до загальної площі найпростішого укриття Білогородського академічного ліцею № 2 (Київська область) включено зал спортивного танцю площею 56,7 м², на стінах якого поверх керамічної плитки улаштовано дзеркала, що заборонено законодавством;
- синтетичними легкозаймистими матеріалами облаштована підлога споруди подвійного призначення Першотравневого ліцею (Одеська область) та найпростішого укриття КЗ «Микулинецький ліцей» (Вінницька область), підлога та стеля найпростішого укриття Красноградського ліцею № 4 (Харківська область);
- стіни ПРУ Щербанівського ліцею (Полтавська область) оздоблені легкозаймистою вагонкою ДВП;
- як найпростіше укриття школи № 3 і № 6 Подільського району м. Києва використовують приміщення санвузлів з каркасною стелею, що становить загрозу обвалу в разі виникнення надзвичайної ситуації;
- замість посилених вхідних дверей із негорючих матеріалів у найпростішому укритті Новороздільського ліцею (Львівська область) встановлено двері з металопластику, а в приміщенні ПРУ Зінківського ліцею (Полтавська область) — перегородку з металопластику, що може загорітися;
- у найпростіших укриттях Дрогобицького, Новороздільського та Микулинецького ліцеїв немає примусової вентиляції, Сокальської ЗШ I–III ст. № 4 — недостатньо потужна, в ПРУ Осійського ЗЗСО — несправна. Таким чином, у цих ЗЗСО не забезпечено можливості безперервного перебування людей в укриттях упродовж 48 годин.



Результати аудиту свідчать про нагальну потребу в комплексному поліпшенні стану укриттів щонайменше 41,6 відс. перевірених закладів освіти. Невирішення цієї проблеми ставить під загрозу життя учасників освітнього процесу через недотримання загальних стандартів безпеки.



Охорона в закладах освіти: поточний стан та потреби у вдосконаленні

- **Охорона в умовах збройної агресії.** Охорона закладів освіти в умовах збройної агресії має першочергове значення. Українське законодавство передбачає створення безпечного середовища для запобігання шкоди учасникам освітнього процесу, забезпечення дотримання правил безпеки.

Інфраструктура охорони



залучення
поліції
охорони



встановлення
металошукачів



системи сигналізації,
пов'язані з центрами
моніторингу



належна
огорожа

- **Результати онлайн-тестування.** Значна кількість установ не має основних складових системи безпеки (рис. 3).

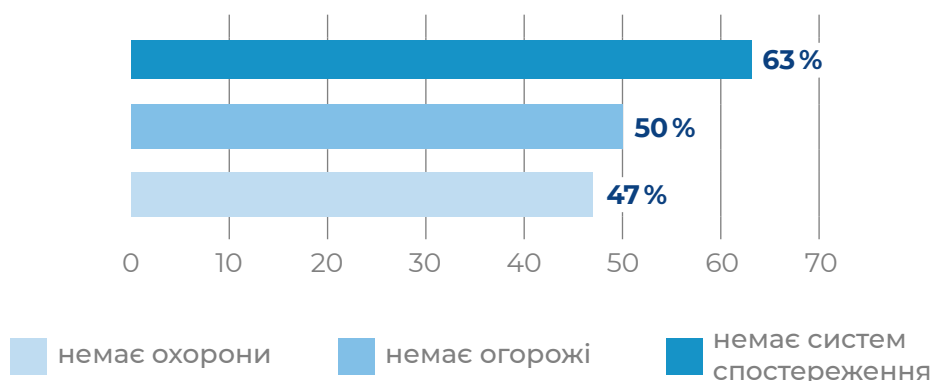


Рис. 3. Результати тестування організації охорони

- **Приклади.** У деяких регіонах відсоток недоліків є значним:
 - не мають охорони 388 закладів освіти (54 відс.) Львівської, 368 (50 відс.) Хмельницької та 284 (69 відс.) Харківської областей;
 - не мають тривожної кнопки, виведеної на пульт центральної охорони, 32 відс. протестованих закладів освіти;
 - практично в усіх ЗЗСО не встановлені металодетектори, необхідні для виявлення загроз;
 - не мають огорожі 496 шкіл Харківської та 381 заклад освіти Дніпропетровської областей;
 - потребують встановлення систем зовнішнього та внутрішнього відеоспостереження 502 заклади освіти (66 відс.) Дніпропетровської, 500 (70 відс.) Львівської та 427 (80 відс.) Хмельницької областей.



- **Виявлені недоліки.** За результатами безпосередньої перевірки, проведеної у 89 закладах освіти, підтверджено наявність зазначених недоліків.
- **Відповідність систем контролю доступу:**
 - лише 37 відс. перевірених закладів освіти мають пропускні системи, які, однак, неповною мірою запобігають несанкціонованому проходу сторонніх осіб до закладу освіти;
 - у 25 відс. перевірених закладів освіти не встановлено пропускних систем, отже, є ризик несанкціонованого потрапляння на територію сторонніх осіб, небезпечних предметів, вибухівки чи зброї;
 - у 49 відс. закладів не встановлено системи зовнішнього і внутрішнього відеоспостереження.
- **Системи попередження.** 49 відс. закладів використовують ручні сповіщувачі (наприклад, дзвони) замість автоматизованих систем.
- **Приклади:**
 - у Верхньодніпровському ліцеї № 5 Дніпропетровської області немає огорожі по всьому периметру ліцею, не встановлено системи зовнішнього та внутрішнього відеоспостереження, автоматизованої системи централізованого оповіщення про пожежу. Для сповіщення про виникнення надзвичайної ситуації використовують тривожну кнопку. Три особи, що виконують функції сторожа, забезпечують охорону позмінно в нічний час;
 - у комунальному закладі «Микулинецький ліцей» Вінницької області відсутні 30 м огорожі, що межує з автомобільною дорогою, та 65 м периметра спортивного майданчика закладу освіти не відгороджено від території будинку культури;
 - у ліцеях № 1, № 2, № 4 м. Городок Хмельницької області не встановлено внутрішньої та зовнішньої системи відеоспостереження; охорона закладів освіти забезпечується з 17–00 до 07–00 год. штатними працівниками, що виконують функції сторожів та не мають засобів самооборони. Удень територія закладів освіти фактично не охороняється. Обов'язки з нагляду за територією закріплено у внутрішніх посадових інструкціях технічних працівників (прибиральниць);
 - у Новороздільському ліцеї імені В. Труша Львівської області частину огорожі пошкоджено (63 м), на центральному вході до закладу освіти огорожі немає; не встановлено системи зовнішнього та внутрішнього відеоспостереження, датчиків руху, турнікетів і домофонів.



Таким чином, наявна система охорони у закладах освіти не здатна запобігти небезпечним подіям. Переважна більшість закладів освіти не має надійної пропускної системи, не забезпечена професійною охороною та оперативним зв'язком з поліцією, у цих закладах не встановлені системи внутрішнього та зовнішнього відеоспостереження, автоматичні системи оповіщення.

Необхідно терміново вжити заходів для посилення інфраструктури охорони, особливо в регіонах, наближених до зони бойових дій. Невирішення цих проблем ставить під загрозу безпеку учасників освітнього процесу.

Пожежна безпека в закладах освіти: законодавчі вимоги та результати контролю

- **Законодавчі обов'язки.** Згідно з частиною третьою статті 55 Кодексу забезпечення пожежної безпеки покладається на власників, орендарів земельної ділянки та іншого об'єкта нерухомого майна, а також на керівника суб'єкта господарювання.
- **Причини пожеж.** Більшість пожеж у закладах освіти у 2023 році виникла внаслідок потрапляння боєприпасів та їх уламків, несправності електромереж та необережного поводження з вогнем (рис. 4).



За даними ДСНС¹⁶, у 2023 році у закладах загальної середньої освіти виникло 62 пожежі, з яких 41 – внаслідок потрапляння боєприпасів та їх уламків, 10 – внаслідок короткого замикання в електромережі, 6 – через необережне поводження з вогнем, 3 – внаслідок підпалу, 2 пожежі – з інших причин.

Рис. 4. Причини виникнення пожеж у закладах загальної середньої освіти у 2023 році

▪ Результати онлайн-тестування:

- 1677 закладів освіти не обладнані системою пожежної сигналізації та оповіщення про пожежу; найбільше таких закладів у Львівській, Дніпропетровській та Хмельницькій областях;
- 243 заклади освіти не мають необхідної кількості первинних засобів пожежогасіння, з них 179 — у Харківській області;
- у 205 закладах освіти не розроблені інструкції для працівників охорони щодо контролю за дотриманням протипожежного режиму, огляду території і приміщень, порядку дій у разі виявлення пожежі, спрацювання сигналу пожежної небезпеки;
- у 43 закладах освіти не призначені відповідальні за пожежну безпеку, а також за утримання та експлуатацію засобів протипожежного захисту.



- **Результати перевірок.** Проведені у 89 закладах освіти перевірки засвідчили:
 - лише у 45 закладах освіти (близько 50 відс.) укриття відповідають нормам пожежної безпеки;
 - 13 закладів освіти у Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Київській та Львівській областях (15 відс.) не обладнані системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу¹⁷;
 - 20 закладів освіти Вінницької, Закарпатської та Одеської областей (22 відс.) не мають внутрішнього та (або) зовнішнього протипожежного водопостачання;
 - 7 закладів освіти¹⁸ (майже 9 відс.) не виконали приписів ДСНС щодо пожежної та техногенної безпеки;
 - 21 заклад¹⁹ освіти виконав приписи ДСНС частково;
 - укриття окремих закладів освіти не забезпечені вогнегасниками.

 - **Причини, що зумовили зазначені недоліки:**
 - старі будівлі закладів освіти від початку не передбачали встановлення автоматичних систем пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу;
 - історично електричні мережі багатьох будівель не розраховані на велике навантаження, спричинене застосуванням значної кількості обладнання (комп'ютерів, кондиціонерів тощо);
 - не здійснюється цільового фінансування з державного бюджету на модернізацію електричних мереж опорних закладів освіти, що унеможлиблює поліпшення пожежної безпеки;
 - недостатнє фінансування з місцевих бюджетів видатків на розвиток закладів освіти є причиною невстановлення в них систем протипожежного захисту.
-  Підвищення рівня пожежної безпеки в закладах освіти потребує належного фінансування та вжиття профілактичних заходів. Це дасть змогу зменшити ризики та забезпечити безпеку учасників освітнього процесу.

Домедична допомога в закладах освіти: нормативи і результати перевірок

- **Важливість своєчасної допомоги.** Згідно з Конституцією України кожна людина має невід'ємне право на життя (стаття 27). Надання своєчасної домедичної допомоги²⁰ є запорукою збереження життя всіх учасників освітнього процесу. Вирішальне значення при цьому має професійність персоналу і наявність обов'язкових аптечок та їх поповнення необхідними ліками, медичними виробами.
- **Нормативна база.** З метою забезпечення необхідними медичними засобами закладів освіти для надання домедичної допомоги МОЗ затвердило примірний перелік таких засобів²¹:

ЩО МАЄ БУТИ В ШКІЛЬНОМУ МЕДПУНКТІ

МЕДИЧНІ ВИРОБИ

ФУТЛЯР АБО СУМКА-УКЛАДКА (саквояж) для зберігання і транспортування медвиробів 1 шт.	ШПРИЦ ІН'ЕКЦІЙНИЙ одноразового використання 2, 5, 20 мл по 5 шт.	ТОНОМЕТР із малими, середніми й великими манжетами 1 шт.	ТЕРМОМЕТР , у тому числі цифровий або інфрачервоний 2 шт.	МАСКА-КЛАПАН ДЛЯ ШТУЧНОЇ ВЕНТИЛЯЦІЇ ЛЕГЕНЬ 1 шт.	РУКАВИЧКИ ОГЛЯДОВІ НІТРИЛОВІ НЕСТЕРИЛЬНІ різних розмірів 10 пар
СТЕТОФОНЕНДОСКОП 1 шт.	ПУЛЬСОКСИМЕТР ПОРТАТИВНИЙ 1 шт.	ДЖГУТ ВЕНОЗНИЙ 1 шт.	ШИНА НА КІНЦІВКУ 2 шт.	НОЖИЦІ МЕДИЧНІ ТАКТИЧНІ 1 шт.	ПІНЦЕТ АНАТОМІЧНИЙ 1 шт.
ПЛАСТИР ДЛЯ ФІКСАЦІЇ КАТЕТЕРА ВНУТРІШНЬОВЕННОВОГО 3 шт.	ЛЕЙКОПЛАСТИР НА НЕТКАНІЙ ОСНОВІ завдовжки 3–5 м, завширшки 2–3 см 1 шт.	ЛЕЙКОПЛАСТИР ГІПОАЛЕРГЕННИЙ завширшки не менше 2,5 см, завдовжки від 5 м 1 шт.	ЛЕЙКОПЛАСТИР БАКТЕРИЦИДНИЙ не менше 1,9x7,0 см 20 шт.	КАТЕТЕР ВНУТРІШНЬОВЕННИЙ (16G-22G) різних розмірів по 2 шт. кожного розміру	
БИНТ МАРЛЕВИЙ НЕСТЕРИЛЬНИЙ завширшки не менше 10 см, завдовжки від 5 м 5 шт.	БИНТ ЕЛАСТИЧНИЙ НЕСТЕРИЛЬНИЙ завширшки 8–15 см, завдовжки 2–3 м 2 шт.	СЕРВЕТКА СПИРТОВА 20 шт.	СЕРВЕТКА МАРЛЕВА СТЕРИЛЬНА 10x15 см 10 шт.	СИСТЕМА ДЛЯ ПЕРЕЛИВАННЯ ІНФУЗІЙНИХ РОЗЧИНІВ 2 шт.	МЕХАНІЧНИЙ ВИРІБ ДЛЯ ЗАПУШКИ КРОВОТЕЧІ (турнікет типу CAT або типу SWAT) 2 шт.

ЛІКАРСЬКІ ЗАСОБИ


- **Результати онлайн-тестування.** За результатами тестування 3103 закладів освіти Дніпропетровської, Львівської, Одеської, Харківської і Хмельницької областей встановлено, що у 402 закладах немає недоторканих запасів ліків, питної та технічної води.



- **Результати перевірки.** Перевірки закладів освіти свідчать про неналежне виконання заходів із забезпечення можливості надання домедичної допомоги, зокрема:
 - 4 заклади освіти²² не мали в укриттях медичних укладок, аптечок і резерву питної й технічної води;
 - 5 закладів освіти Вінницької²³ та 6 закладів Хмельницької області мали медичні укладки, що не містили повного переліку медичних виробів, лікарських засобів та інших матеріалів, визначених МОЗ;
 - в укриттях 9 закладів освіти Вінницької та Львівської областей²⁴ не було достатнього запасу питної води.
 - **Навчання з домедичної допомоги.** За результатами перевірки встановлено, що у 8 закладах освіти Дніпропетровської, Закарпатської, Київської, Одеської та Хмельницької областей²⁵ не проведено навчання учнів і вчителів правилам надання домедичної допомоги.
-  Поліпшення умов для надання домедичної допомоги в закладах освіти може відбутися лише за умови усунення недоліків у медичному забезпеченні та системному навчанні з надання домедичної підготовки.



Розвиток безпекових компетентностей в закладах освіти: стан навчання та наявні ризики

- **Важливість навичок безпеки.** Цілісність системи цивільного захисту вимагає як матеріальних ресурсів, так і відповідної компетентності учасників освітнього процесу. Компетентності включають знання та навички щодо користування засобами цивільного захисту, що набуваються під час навчальних заходів і тренінгів.
 - **Навчальні заходи.** Такі заходи включають вивчення теорії, проведення інструктажів, тематичних зустрічей з представниками МВС, ДСНС, МОЗ та уроків у класах безпеки, тренування з евакуації чи надання домедичної допомоги. Заходи здійснюються за сприяння МОН, МВС, ДСНС та МОЗ.
 - **Результати перевірки.** Перевірки у 89 закладах освіти свідчать:
 - у 84 закладах (94 відс. перевірених) проведено заняття з учнями та персоналом з теорії цивільного захисту;
 - у 79 закладах проведено практичні навчання з евакуації;
 - у 78 закладах (87 відс.) проведено комплексне навчання (поєднано теорію з практикою для набуття учнями компетентностей з безпеки);
 - не проведено занять у школах з дистанційною освітою (4 заклади освіти Дніпропетровської області, 5 закладів Харківської області) та в тих, що планують навчання на наступні семестри (Дубриницький ліцей Закарпатської області).
 - **Приклади.** Непроведення навчання, його несистемність або дистанційна форма можуть перешкоджати набуттю необхідних знань і навичок безпеки:
 - деякі заклади, здебільшого з дистанційним навчанням, здійснювали відповідну підготовку лише вчителів (красноградські ліцеї № 2, № 4, № 5, Коротичанський ліцей, Кегичівський ліцей Харківської області, Шпитківський ліцей Київської області);
 - у 5-ти закладах освіти (ліцей № 2 Підгороднянської міської ради, Новоолександрівський та Слобожанський ліцеї Дніпропетровської області; Дубриницький ліцей Закарпатської області) тренінги не проводилися або проводились дистанційно.
-  **Забезпечення компетентностей з безпеки вимагає комплексних навчальних заходів, включаючи практичні справи та взаємодію як з учнями, так і вчителями. У разі порушення цих принципів є ризик ненабуття компетентностей учасниками освітнього процесу.**



2. ВІДПОВІДНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ПРИНЦИПАМ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ

ВИСНОВКИ

Розпорядження МОН бюджетними коштами субвенції здійснювалося неефективно. Зокрема, за результатами аудиту встановлено декілька ключових проблем:

- **Тривале впровадження та непередбачення впливу:** недотримання строків розроблення і прийняття Порядку та умов № 419 спричинило зволікання з початком реалізації проєктів. Положення Порядку та умов № 419 не передбачали впливу МОН на відбір проєктів. Отже, місцева влада розподіляла кошти субвенції на власний розсуд, переважно — на проєкти з капітального ремонту підвальних приміщень закладів освіти (перетворення у найпростіші укриття) або розроблення ПКД, термін реалізації яких є коротшим за термін будівництва чи реконструкції.

При розробленні змін до Порядку та умов № 419 МОН не визначило обмежень, які б змушували місцеву владу спрямовувати кошти субвенції передусім на капітальний ремонт і реконструкцію наявних захисних споруд цивільного захисту (ПРУ), що непридатні до використання. Водночас фінансування таких проєктів дало б змогу швидко збільшити рівень забезпеченості учнів і працівників закладів освіти укриттями в умовах, коли термін реалізації проєктів був обмежений кінцем 2023 року.

Порядок та умови № 419 не містять положень щодо здійснення місцевою владою оперативного перерозподілу коштів субвенції між проєктами у разі неможливості їх використання, водночас положення щодо завершення реалізації проєктів до кінця поточного року є неоднозначним, оскільки незрозуміло, що слід вважати завершенням проєкту.

- **Легалізація невідповідних укриттів:** ігноруючи зауваження ДСНС щодо недопущення масової практики зі створення найпростіших укриттів²⁶, МОН у відповідь на звернення регіональної влади розробило зміни до Порядку та умов № 419, які прийняв Уряд. Це дало змогу з липня 2023 року, без урахування обставин щодо близькості закладу освіти до зони бойових дій, спрямовувати кошти субвенції на облаштування найпростіших укриттів. Для їх створення не застосовуються державні будівельні норми, отже, вони є вразливими до руйнувань.
- **Недостатність фінансування:** регіональні потреби у фінансуванні облаштування укриттів забезпечені у 2023 році лише в межах 4–27 відсотків.
- **Незабезпечення пріоритетності при розподілі:** при розподілі субвенції між проєктами ОВА/КМВА переважно не дотримувались принципів пріоритетності, що призводило до неефективного використання бюджетних коштів і втрати можливостей покращити наявні укриття.



Фактично, пріоритетом під час розподілу коштів стала швидкість їх освоєння, а не облаштування дійсно безпечних укриттів у закладах освіти. Як наслідок, замість спрямувати кошти на вдосконалення непридатних укриттів, які можна було б відремонтувати протягом 3–6 місяців 2023 року, частину коштів субвенції спрямували на дороговартісне будівництво нових укриттів, а в деяких випадках — й у складі інших об'єктів нового будівництва. Це унеможливило виконання однієї з умов спрямування субвенції — завершення реалізації усіх проєктів до кінця 2023 року.

У Полтавській області, де приблизно 100 шкіл не мають укриттів, 55 млн грн субвенції спрямовано на капітальний ремонт 9-ти обмежено придатних укриттів. Навіть після ремонту кількість місць у них не збільшиться.

У Харківській області кошти субвенції спрямовано на виготовлення ПКД (без виконання будівельних робіт) за 39 проєктами, що не відповідає вимогам пунктів 3 і 4 Порядку та умов № 419 і призвело до нерезультативного використання 45,9 млн грн бюджетних коштів, з яких 40,4 млн грн — кошти субвенції.

У Хмельницькій області безпідставно підвищено визначений Порядком та умовами № 419 рівень співфінансування, що призвело до розподілу і спрямування 26,1 млн грн (понад 60 відс.) субвенції на дороговартісні проєкти, які згідно із встановленими для реалізації термінами мають бути завершені у 2024 році.

- **Повільні темпи використання та неефективне управління:** кошти субвенції використані не в повному обсязі внаслідок тривалого формування обласними та Київською міською військовими адміністраціями переліку проєктів укриттів, зокрема й через тривале очікування внесення змін до Порядку та умов № 419, щодо можливості спрямування субвенції на найпростіші укриття.

Недоліки, допущені при розподілі коштів субвенції, відборі проєктів, здійсненні співфінансування тощо, спричинили неефективне управління бюджетними коштами на загальну суму **169,4 млн грн**, у тому числі у Дніпропетровській області — 19,0 млн грн, Київській — 42,1 млн грн, Одеській — 36,8 млн грн, Хмельницькій області — 19,2 млн грн, м. Києві — 22,2 млн гривень.

Наприклад, більше 6 млн грн субвенції виділено обласному бюджету Луганської області, тоді як всі її заклади освіти розташовані на тимчасово окупованій території.

- **Недосягнуті цілі:** незважаючи на наявність коштів, багато проєктів не завершено до кінця 2023 року. Водночас частина завершених укриттів не відповідала встановленим вимогам, насамперед для людей з обмеженими можливостями.

Кошти субвенції, розподілені обласним і Київському міському бюджетам на облаштування безпечних умов в закладах освіти, використані у 2023 році в сумі **1101,4 млн грн** (на **73,4 відсотка**).



До державного бюджету в кінці 2023 року повернено **398,6 млн грн** субвенції (**26,6 відс.** виділених коштів). Неповне використання субвенції здебільшого зумовлене суб'єктивними причинами.

Так, до державного бюджету повернено:

- у Вінницькій області — 10,8 млн грн (35 відс. затверджених асигнувань) через неналежну перевірку поданих документів, зволікання з розподілом коштів на рівні області, затримку із виготовленням ПКД та проведенням її експертизи;
- у Дніпропетровській області — 25,0 млн грн (16 відс.) через неефективне управління коштами та невиконання окремими підрядниками договірних зобов'язань;
- у Київській області — 48,8 млн грн (30 відс.) через несвоєчасне прийняття управлінських рішень замовниками проєктів;
- в Одеській області — 36,8 млн грн (36,5 відс.) через невиконання запланованого обсягу робіт;
- у Хмельницькій області — 3,4 млн грн (7,1 відс.) унаслідок зволікання з одержанням дозволу на початок виконання будівельних робіт, неналежного контролю за виконанням робіт;
- у м. Києві — 22,2 млн грн (27 відс.), основною причиною невикористання та повернення до державного бюджету коштів є їх розподіл між 43 проєктами в необґрунтованих обсягах, оскільки жоден з них на час подання заявки не мав готової ПКД.

Загалом внаслідок управлінських прорахунків на етапі планування видатків, організації закупівлі та виконання робіт на повністю завершені проєкти використано менше половини розподілених за напрямками коштів субвенції (715,4 млн грн, або 47,8 відсотка).

Понад 25 відс. (386 млн грн) розподілених коштів субвенції «заморожені» у незавершених проєктах, ще 6 відс. (91,1 млн грн) розподілені на проєкти, які не розпочиналися.

- **Порушення та недоліки:** при облаштуванні укриттів розпорядниками не забезпечено ефективного використання **210,4 млн грн** субвенції та коштів місцевих бюджетів (на засадах співфінансування), з них неекономне використання становить 16,7 млн грн, непродуктивне — 0,2 млн грн, нерезультативне — 193,5 млн гривень. З порушенням законодавства використано **65,5 млн грн** (у тому числі збитки — 1,3 млн грн, нецільове використання — 1,5 млн гривень).

Крім того, допущено порушень законодавства про публічні закупівлі на **230,5 млн грн**, інших порушень (у частині містобудівного законодавства, бухгалтерського обліку тощо) — на **179,6 млн гривень**.

Серед основних причин цих порушень і недоліків:

- відбір на місцевому рівні замовниками виконання будівельних робіт закладів освіти та/або органів управління освітою, які не мали кваліфікованого персоналу та досвіду реалізації подібних проєктів;
- недотримання замовниками та підрядниками вимог законодавства щодо моніторингу цін на товари, роботи та послуги, що придбаваються;



- заміна підрядниками окремих матеріалів без проведення відповідної експертизи прийнятих рішень;
 - включення до оплати невиконаних будівельних робіт; незабезпечення належного внутрішнього контролю за реалізацією проєктів головними розпорядниками місцевих бюджетів;
 - неналежне виконання обов'язків особами, що здійснювали технічний нагляд.
- **Недосягнута мета:** згідно з даними звітності регіонів із 309 проєктів, на які виділені кошти субвенції, до кінця 2023 року завершено 192 проєкти (**62 відс.**), решту 117 проєктів не завершено або навіть не розпочато.

Таким чином, при очікуваному на 2023 рік збільшенні кількості місць у власних укриттях ще на 93,4 тис., реалізація 192 проєктів, за інформацією МОН, дала змогу збільшити кількість місць в укриттях лише на 22,8 тисячі.

У результаті на кінець 2023 року не мали укриттів **3120** закладів освіти, у 918 закладах укриття були непридатні. Як наслідок, понад **1134 тис.** учнів і працівників не забезпечені укриттями.

Усі заплановані проєкти завершено в Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Кіровоградській, Полтавській, Рівненській, Херсонській областях; жодного проєкту не завершено у Волинській, Донецькій, Миколаївській і Черкаській областях (понад 60 відс. проєктів у цих областях належать до проєктів з нового будівництва).

У кожному із 10 перевірених регіонів мали місце випадки, коли укриття, на які спрямовано субвенцію, не забезпечували потреб осіб з інвалідністю через недоліки, допущені при формуванні переліків проєктів, у тому числі внаслідок включення до фінансування проєктів з непідготовленою ПКД, а також ПКД, яка не передбачала задоволення таких потреб, проведення ремонтних робіт у підвальних приміщеннях без збільшення їх площі, неприйняття управлінських рішень щодо перерозподілу субвенції на інші проєкти, незабезпечення належного контролю замовниками виконання проєктів.

Третина проєктів (107 із 309), що реалізувались коштом субвенції, передбачала створення безпечних умов у найпростіших укриттях. Ця тактика не є правильною через мінімальні гарантії безпеки для людей в таких укриттях. Зазначене має ознаки нерезультативного використання 256 млн гривень.

- **Неефективне звітування та прийняття рішень:** механізми звітування МОН є непрозорими, що унеможлиблює прийняття ефективних управлінських рішень і коригування бюджетної програми.

Визначена Порядком та умовами № 419 форма звітування щодо використання субвенції унеможлиблювала отримання головним розпорядником коштів державного бюджету повної інформації про хід реалізації проєктів та, у разі потреби, оперативного прийняття управлінських рішень.



Загалом МОН у 2023 році не прийняло жодного рішення щодо коригування бюджетної програми за результатами аналізу поточної звітності. Лише під час аудиту Рахункової палати в грудні 2023 року Міністерство скоригувало бюджетні призначення Луганській області й передало кошти бюджету Дніпропетровської області.

Однак це не поліпшило ситуації, оскільки на освоєння коштів залишився тільки один день, отже, їх не використали.

Вирішення перерахованих проблем потребує термінових реформ і вдосконалення механізмів контролю.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Оцінка відповідності управління субвенцією принципам підзвітності та ефективності

За даними опитаних Рахункової палатою ОВА/КМВА, станом на початок 2023 року 8117 закладів освіти мали власні облаштовані укриття, не мали — щонайменше 3128 закладів. При цьому 16 відс. закладів з очною формою навчання використовували захисні споруди суб'єктів господарювання (на договірній основі), відповідно, у разі розірвання договорів існували ризики припинення й навчального процесу.

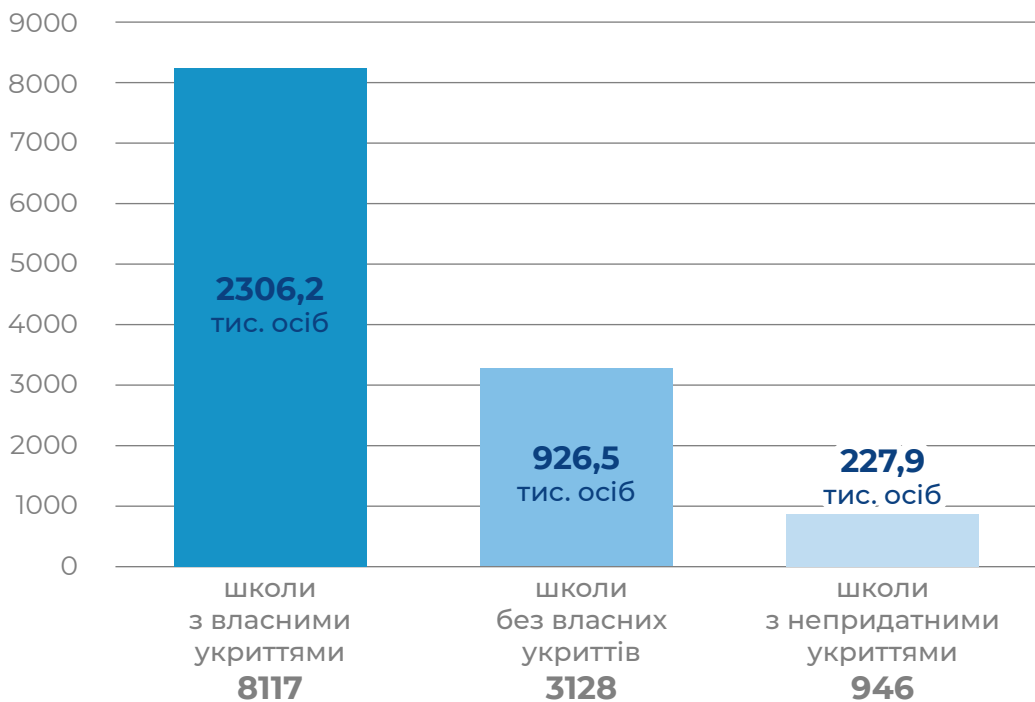


Рис. 5. Наявність укриттів у ЗЗСО на початок 2023 року



- **Недостатнє фінансування.** Загальний обсяг субвенції (1500,0 млн грн), визначений МОН в бюджетному запиті в межах фінансової можливості держави (на підставі обсягу субвенції, визначеного у проєкті закону про держбюджет на 2023 рік), не ґрунтувався на реальних потребах регіонів, **адже МОН не володіло інформацією щодо кількості закладів ЗЗСО, які станом на 01.01.2023 потребували облаштування безпечних умов.**

Під час аудиту встановлено, що обсяг виділеної субвенції забезпечив реальні потреби регіонів у облаштуванні безпечних умов у ЗЗСО на 4–27 відсотків. Зокрема, розподілений Закарпатській області обсяг субвенції забезпечив наявну потребу на 4,6 відс., Дніпропетровській — 7,7 відс., Вінницькій та Харківській — 15 відс., Одеській — 23 відс., Київській області — на 27 відсотків.

- **Необґрунтовані показники планування.** Зазначені в бюджетному запиті показники планування були необґрунтованими. Зокрема, коштом субвенції МОН передбачало побудувати 120 укриттів вартістю 12,5 млн грн кожне. Фактично розподіл коштів субвенції здійснено за 309 проєктами.
- **Тривале розроблення та затвердження порядку надання субвенції.** Порядок та умови № 419 Кабінет Міністрів України затвердив на три місяці пізніше строку, визначеного частиною другою статті 97 Бюджетного кодексу України. Тривале розроблення цього документа пов'язано з процесом усунення МОН недоліків, на які вказували зацікавлені ЦОБВ.
 - Порядком та умовами № 419 обласним, Київській міській держадміністраціям (військовим адміністраціям) надано лише 15 робочих днів для формування та затвердження переліків проєктів. Такі стислі терміни надалі призвели до внесення численних змін до цих переліків та розподілу місцевою владою коштів субвенції переважно на проєкти з капітального ремонту укриттів (у тому числі облаштування найпростіших укриттів) або розроблення ПКД (без проведення будівельних робіт), що мають більш короткі строки реалізації, ніж проєкти з будівництва.
 - Аналіз затверджених для фінансування за рахунок субвенції проєктів укриттів засвідчив, що із 309 проєктів 252 (майже 82 відс.) передбачали саме роботи з капітального ремонту укриттів та виготовлення ПКД (без проведення будівельних робіт).

Короткі строки реалізації проєкту (до кінця року) і зазначені обставини стали причиною зволікання з термінами виконання проєктів.

- **Формування переліків.** Формування переліків проєктів затягнулося та не базувалося на засадах пріоритетності.
 - З дотриманням встановленого терміну за проєктами розподілено лише 53 відс. субвенції.
 - Усі проєкти Дніпропетровської, Полтавської областей та м. Києва включено до переліків проєктів за відсутності на момент подання заявки ПКД. Це надалі потребувало додаткового часу на її розроблення та затвердження, унеможливило об'єктивну оцінку обсягу необхідних будівельних робіт, строків їх виконання та спричинило акумулювання на рахунках місцевих бюджетів невикористаних коштів субвенції.



- Непріоритетний розподіл субвенції. ОВА/КМВА в умовах обмеженого бюджетного ресурсу не забезпечено спрямування субвенції на пріоритетні проєкти, реалізація яких могла б швидко збільшити кількість місць в укриттях.
 - У **Полтавській області** для фінансування за кошти субвенції включено 9 обмежено придатних укриттів, при цьому в 96 закладах освіти укриттів взагалі немає;
 - у **Вінницькій області** за наявності проєктів зі строком завершення до кінця 2023 року до переліку включено нове будівництво ПРУ Іллінецького ліцею № 1 із закінченням виконання робіт до 01.11.2024 (спрямовано 6,65 млн грн субвенції);
 - у **Харківській області** спрямовано 52,8 млн грн субвенції на 8 проєктів, які не забезпечені бюджетним ресурсом відповідно до ПКД; 50,6 млн грн субвенції розподілено між 39 проєктами із виготовлення тільки ПКД (без проведення у 2023 році будівельних робіт); 1,3 млн грн субвенції спрямовано на виготовлення ПКД на нове будівництво укриття на території опорного закладу Борівський ліцей, розташованого на відстані 23 км від зони бойових дій;
 - у **Львівській області** до переліку включено проєкт капремонту ПРУ в ЗЗСО м. Ходорів, який у червні 2022 року комісією за участі представника ДСНС визначено як готовий до використання;
 - у **Хмельницькій області** штучно підвищено визначений Порядком та умовами № 419 рівень співфінансування, що призвело до розподілу та спрямування по області 26,1 млн грн (понад 60,0 відс.) субвенції на дороговартісні проєкти, які згідно із встановленими для реалізації термінами мають бути завершені у 2024 році.



Отже, МОН і органами місцевого самоврядування не забезпечено управління бюджетними коштами з дотриманням принципів підзвітності, відповідальності та ефективності, що стало однією з основних причин недосягнення цілей бюджетної програми.



Неефективне управління коштами субвенції: ключові проблеми 2023 року

Виділення субвенції було заплановано з квітня по серпень у розмірі 300,0 млн грн на місяць. Однак через несвоєчасне затвердження Порядку та умов № 419 кошти фактично виділялися з травня по серпень.

- **Неоднозначність критерію завершення проєкту.** Однією з умов спрямування субвенції визначено завершення проєкту до кінця поточного року. Однак в Порядку та умовах № 419 не встановлено, що саме слід вважати завершенням проєкту: завершення (виконання) робіт відповідно до ПКД, отримання дозвільних документів на експлуатацію об'єкта чи отримання від ДСНС акта огляду об'єкта (будівлі, споруди, приміщення) щодо можливості його використання для укриття населення. Внаслідок цього оцінку ефективності виконання бюджетної програми було ускладнено.
- **Неоднозначність критерію співфінансування.** Обов'язковою умовою фінансування за рахунок субвенції є попереднє спрямування коштів місцевих бюджетів за цільовим призначенням у частині співфінансування. Неоднозначність тлумачення норми Порядку та умов № 419 щодо попереднього спрямування коштів місцевих бюджетів за цільовим призначенням²⁷ дало змогу місцевій владі застосовувати її на власний розсуд.
 - Підтвердженням цього є використання 651,9 тис. грн субвенції (7,8 відс. передбаченого) на проєкт з реконструкції підвального приміщення під захисну споруду цивільного захисту (укриття) Калуського ліцею № 6 (Івано-Франківська область), тоді як жодної гривні із затверджених 3,6 млн грн з місцевого бюджету у 2023 році не використали.
 - Департаментом фінансів Вінницької ОВА виділено бюджетам Жмеринської, Барської, Іллінецької, Вінницької міських, Вендичанської селищної та Якушинецької сільської територіальних громад у липні-серпні 2023 року 25,3 млн грн субвенції без попереднього спрямування коштів співфінансування з місцевих бюджетів. Департаментом фінансів Одеської ОВА перераховано місцевому бюджету Маяківської сільської територіальної громади у червні-липні 2023 року загалом 20,0 млн грн субвенції без попереднього спрямування коштів місцевого бюджету (рішення про співфінансування прийнято лише 23.11.2023, а видатки з місцевого бюджету проведено в грудні 2023 року в сумі 1,01 млн грн), тобто в неповному обсязі та лише через 3 місяці.
- **Проблеми з часткою співфінансування.** В Одеській та Львівській областях зафіксовано факти недотримання встановленої пунктом 5 Порядку та умов № 419 пропорції співфінансування, що призвело до невиконання запланованого обсягу робіт.
 - В Одеській області факти недотримання пропорції співфінансування в розмірі 10 відс. встановлено при реалізації Нерубайською та Маяківською сільськими радами двох проєктів. Обсяг недофінансування — 1339,5 тис. гривень.
 - Так само у Львівській області 1425,0 тис. грн субвенції спрямовано на проєкт із капітального ремонту найпростішого укриття Сколівської академічної гімназії з часткою співфінансування з місцевого бюджету в розмірі 5 відс. (75 тис. грн) замість належних 10 відс. (150,0 тис. гривень). Цей заклад освіти розташований у місті, яке має статус гірського населеного пункту та згідно з пунктом 5 Порядку та умовами № 419 повинен фінансуватися з місцевого бюджету на рівні не менше 10 відсотків.



- Неврегульованість управління.** Розроблені МОН Порядок та умови № 419 не забезпечували ефективного управління коштами субвенції на місцях, оскільки не містили положень щодо управлінських дій Міністерства і ОВА/КМВА при відборі та реалізації проєктів.
 - Відбір проєктів здійснювався виключно на місцевому рівні. Водночас при розробленні/внесенні змін до Порядку та умов № 419 МОН не передбачило умов, згідно з якими місцева влада спрямовувала б кошти субвенції передусім на капітальний ремонт і реконструкцію укріплень, непридатних до використання, що дає змогу швидко збільшити відсоток забезпеченості учнів і працівників закладів освіти місцями в укріпленнях.
 - Порядок та умови № 419 не містять також положень, які б забезпечували оперативне здійснення місцевою владою перерозподілу коштів субвенції між проєктами за умови неможливості їх використання на певній території.
- Повільні темпи використання субвенції.** Встановлено, що протягом 2023 року використання субвенції здійснювалося низькими темпами. Так, із виділених протягом травня-серпня 1500,0 млн грн станом на 01.11.2023 використано лише 184,7 млн грн (12,3 відсотка). **Відповідно на початок 2023/2024 навчального року будівельні роботи в жодному укріпті не завершені.**
- Недосконалість системи фінансування.** У всіх 10 перевірених регіонах кошти субвенції з обласних та Київського міського бюджетів перераховувались розпорядникам коштів бюджетів окремих територіальних громад (РДА), на територіях яких реалізовувались відібрані проєкти, згідно з графіком фінансування, але без урахування факту поетапного виконання/реалізації таких проєктів. Як наслідок, кошти тривалий час перебували на рахунках розпорядників та не використовувались, що вказує на неефективність управління.
- Неповне освоєння коштів субвенції.** Незважаючи на виділення з держбюджету усіх запланованих на програму коштів, на кінець 2023 року освоєно лише 73,4 відс. субвенції. Неповне освоєння спричинено, зокрема, неефективними управлінськими рішеннями та затримкою з виконанням проєктів.



Рис. 6. Використання коштів субвенції



- Із 1500,0 млн грн субвенції, виділеної на реалізацію 309 проєктів, розподілено 1493,6 млн грн (99,6 відс.), з яких використано в межах 281 проєкту **1101,4 млн грн (73,4 відс. загальної субвенції)**.
- Кошти субвенції на реалізацію затверджених 28²⁸ проєктів взагалі не використовувались (розподілено 93862,7 тис. грн субвенції, або 6,3 відсотка).
- **Розподіл коштів за видами робіт.** Кошти субвенції переважно спрямовувались на капітальний ремонт, значна частина — на нове будівництво.

Аналіз використання коштів субвенції в розрізі регіонів засвідчив, що у 5-ти областях (Донецька, Закарпатська, Полтавська, Херсонська, Чернівецька) та м. Києві кошти субвенції використовувались виключно на проведення капітального ремонту укріттів, понад 50 відс. проєктів, що реалізувались у Волинській, Житомирській, Миколаївській, Рівненській, Тернопільській, Черкаській областях, передбачали спрямування субвенції на нове будівництво укріттів.

Таблиця 2

Загальні відомості про розподіл і використання у 2023 році коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування укріттів у закладах загальної середньої освіти

Види робіт	Розподілено коштів субвенції, млн грн	Використано (млн грн) коштів субвенції на:		
		виконані проєкти	частково виконані	нерозпочаті проєкти
Нове будівництво	481,0	79,8	237,4	14,5
Реконструкція/ реставрація	152,2	78,7	30,3	1,2
Капітальний ремонт	809,8	556,9	77,9	70,4
Виготовлення ПКД (без проведення робіт)	50,6	—	40,4	5,0
РАЗОМ:	1493,6	715,4	386,0	91,1

Загалом, внаслідок управлінських прорахунків на етапі планування видатків, організації закупівлі і виконання робіт, **на повністю завершені проєкти використано менше половини розподілених** за напрямками коштів субвенції (715,4 млн грн, або **47,8 відсотка**). Понад **25 відс.** (386 млн грн) розподілених коштів субвенції «заморожені» у незавершених проєктах, ще 6 відс. (91,1 млн грн) спрямовані **на проєкти, які взагалі не розпочиналися**.



- **Повернення коштів до держбюджету.** До держбюджету як невикористані повернено **398,6 млн грн (26,6 відс.)** субвенції, що здебільшого зумовлено суб'єктивними причинами. Зазначене підтверджено результатами аудиту в 8 із 10 регіонів.

До причин невикористання коштів належать затримки в реалізації проєктів, зміни в нормативних актах, тривалі процеси закупівлі та навіть несприятливі погодні умови. Як наслідок, здійснювалось несвоєчасне, неповне та неефективне використання коштів у багатьох регіонах. Наприклад:

- у Вінницькій області повернено до держбюджету 10,8 млн грн (35 відс. затверджених асигнувань). Зазначене є наслідком прийняття рішення про включення проєктів до переліку проєктів без проведення належної перевірки поданих документів, зволікання з розподілом коштів на рівні області, виготовленням ПКД, проведенням її експертизи, а також неналежного контролю за станом використання коштів;
 - у Дніпропетровській області — 25,0 млн грн (16 відс.) розподілених коштів, у т.ч. через неефективне управління — 18,4 млн грн, невиконання окремими підрядниками договірних зобов'язань — 0,5 млн грн;
 - у Київській області — 48,8 млн грн (30 відс.) через неприйняття вчасно рішень щодо перерозподілу коштів субвенції;
 - у Львівській області — 2,7 млн грн внаслідок тривалого виготовлення ПКД для низки проєктів²⁹;
 - в Одеській області — 36,8 млн грн через невиконання запланованого обсягу робіт;
 - у Хмельницькій області неповне використання субвенції на суму 3,4 млн грн є наслідком зволікання з одержанням дозволу на початок виконання будівельних робіт, неналежного контролю за виконанням робіт і використанням коштів;
 - у м. Києві внаслідок розподілу субвенції за проєктами в необґрунтованих обсягах (жоден проєкт не мав ПКД на момент подання заявки, тому вартість проєктів не обґрунтована належним чином) і неперерозподілу її залишків між іншими проєктами повернено 22,2 млн грн субвенції (27 відс.);
 - тільки в Полтавській області повернення 6,4 млн грн зумовлено об'єктивними причинами — економією при використанні коштів.
- **Невідповідні механізми звітності.** Форма звітності, визначена Порядком та умовами № 419, не містить ключових критеріїв для оцінки ефективності використання коштів. Цей недолік спричинює неналежний моніторинг реалізації проєктів та несвоєчасне прийняття рішень.
 - Форма звітування, розроблена МОН для регіонів (затверджена Порядком та умовами № 419), не передбачає надання інформації щодо причин невикористання коштів субвенції, стану (відс.) будівельної готовності проєктів, відсотка забезпеченості укриттями учасників освітнього процесу, обсягу кредиторської заборгованості.
 - Відповідно МОН належно не реагувало на затримки з використанням розпорядниками коштів субвенції за місцевими бюджетами протягом 2023 року. До початку аудиту МОН не збирало та не аналізувало інформації від регіонів щодо причин повільного використання коштів субвенції. Тільки під час аудиту така інформація зібрана шляхом заповнення Google форми.



- **Викривлена звітність.** У звітності МОН перед Кабінетом Міністрів України та Мінфіном виявлено розбіжності, зокрема неточні дані про стан виконання проєктів і показників використання коштів.
 - Протягом 2023 року звітування МОН щодо використання коштів субвенції до Мінфіну було суто технічним та полягало лише у зведенні звітів регіонів без надання всього обсягу запитуваних відомостей, аналітичної інформації про стан виконання проєктів і причин повільного використання коштів, виділених на цю мету.
 - Річна звітність МОН щодо використання субвенції та стану реалізації проєктів, надана Кабінету Міністрів України та Мінфіну, викривлена в частині кількості проєктів, що реалізовувалися, обсягу використаних коштів (у супровідному листі та додатку до нього обсяг використання наведено з різницею у 10 млн грн), стану завершення проєктів. МОН відкориговану річну звітність до Кабінету Міністрів України та Мінфіну у 2024 році не надавало.
- **Нездійснення постмоніторингу.** Після 05.02.2024 МОН припинило моніторинг стану реалізації проєктів, що створює ризики необґрунтованого відбору проєктів з метою фінансування у 2024 році за рахунок субвенції розпочатих у 2023 році (незважаючи на те, що такі проєкти вже профінансовані та завершені мінімум на 40 відсотків).

Загалом, аудит свідчить про системні недоліки в управлінні бюджетними коштами МОН та ОВА/КМВА. Недоліки, допущені при розподілі коштів субвенції, відборі проєктів, здійсненні співфінансування тощо, спричинили неефективне управління бюджетними коштами на загальну суму **169,4 млн гривень**. Наслідок — неналежний розвиток інфраструктури цивільного захисту в багатьох закладах освіти.



Отже, незважаючи на наявний бюджетний ресурс і гостру потребу в укриттях, МОН як головний розпорядник субвенції і місцева влада не забезпечили у 2023 році належного управління коштами, що призвело до неповного їх використання. Для вирішення цих проблем необхідно вдосконалити процес управління бюджетними коштами.



Труднощі в досягненні цілей щодо облаштування безпечних умов у закладах освіти за бюджетною програмою за КПКВК 2211310

- **Недостатній прогрес у досягненні цілей бюджетної програми.** На початку 2023 року понад чверть ЗЗСО не мала відповідних захисних споруд. Бюджетна програма за КПКВК 2211310 дала змогу частково поліпшити ситуацію. Однак на кінець року понад 3000 закладів освіти все ще не мали належних укриттів.

ОВА/КМВА поінформували Рахункову палату, що на початок 2023 року власних укриттів не мали взагалі **3128 закладів освіти**, ще у 946 укриття були **в непридатному для використання стані**. На кінець 2023 року ситуація суттєво не покращилась: не мали власних укриттів **3120 закладів освіти**, мали непридатні — 918. Як наслідок, для понад **1134 тис.** учнів і працівників шкіл не створено безпечних умов.

- **Регіональні відмінності.** Найбільше не вистачало укриттів у Дніпропетровській, Донецькій, Одеській та Харківській областях. Крім того, встановлено, що майже в третині протестованих закладів освіти укриття не відповідали стандартам безпеки.
 - За даними ОВА/КМВА, отриманими на запит Рахункової палати, на початок 2023 року в Дніпропетровській, Донецькій, Одеській і Харківській областях не мали власних укриттів або мали непридатні 455, 139, 301 і 394 заклади освіти відповідно.
 - Не облаштовано згідно з вимогами державних будівельних норм і рекомендаціями ДСНС укриття в 911 закладах освіти, що становить майже 30 відс. ЗЗСО Дніпропетровської, Львівської, Одеської, Харківської та Хмельницької областей, які брали участь в онлайн-тестуванні.
- **Операційні проблеми та неефективність.** Такі перешкоди, як бюрократичні затримки, неналежний розподіл субвенції за проєктами, тривалі процедури закупівлі, нерозроблення/незатвердження ПКД або необхідність її актуалізації, незабезпечення дієвого контролю за виконанням договорів, призвели до невиконання низки проєктів.

Збільшення кількості проєктів (з 120 до 309) пов'язано з дозволом з липня 2023 року спрямовувати кошти субвенції на облаштування найпростіших укриттів, на створення яких не поширюються державні будівельні норми.

Порівняння запланованих і фактично реалізованих показників виконання бюджетної програми за КПКВК 2211310 наведено на рис. 7.

Кошти субвенції розподілено на реалізацію 309 проєктів, з яких до кінця 2023 року звершено лише 192 (62 відс. профінансованих).

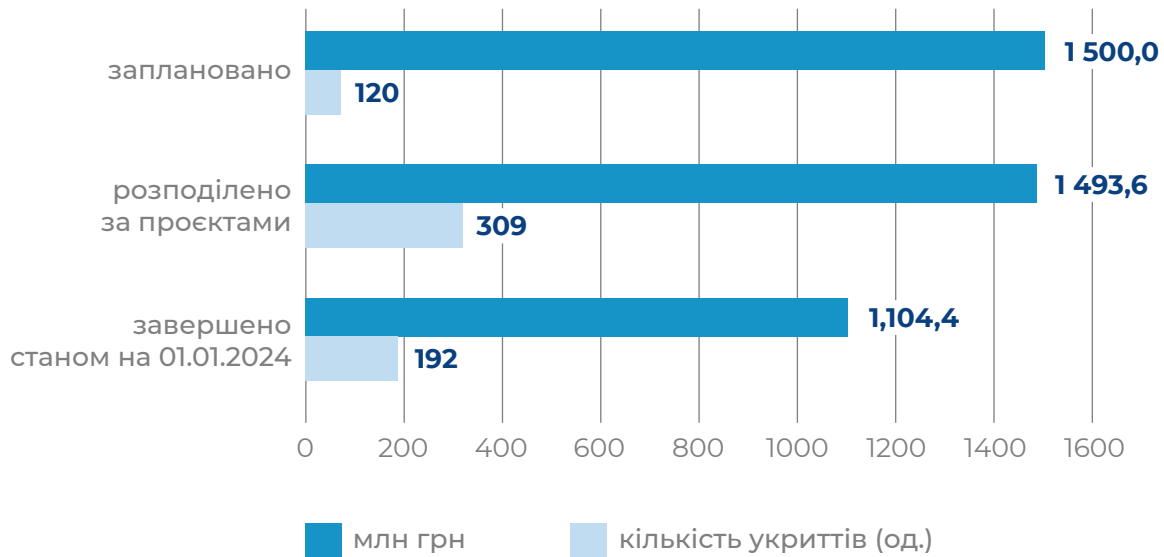


Рис. 7. Стан реалізації проєктів щодо облаштування безпечних умов в закладах освіти

Згідно з інформацією МОН усі заплановані проєкти завершені лише в 7-ми областях (Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Кіровоградській, Полтавській, Рівненській, Херсонській); **жодного проєкту не завершено у Волинській, Донецькій, Миколаївській і Черкаській областях** (понад 60 відс. проєктів у цих областях належать до проєктів з нового будівництва).

Таблиця 3

Загальні відомості про стан виконання проєктів, що фінансувались у 2023 році за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування укриттів у закладах загальної середньої освіти*

Види робіт	Кількість проєктів, на які розподілено кошти субвенції	Стан виконання проєктів:		
		виконано на 100 відс.	виконано частково	не виконано
Нове будівництво	36	8	25	3
Реконструкція/реставрація	21	15	5	1
Капітальний ремонт**	213	169	25	19
Виготовлення ПКД для будівництва, реконструкції, капремонту (проведення робіт не передбачено)***	39	—	35	4
РАЗОМ	309	192	90	27

* Таблицю сформовано за звітними даними регіонів щодо використання субвенції.

** Роботи з капітального ремонту найпростішого укриття та захисних споруд цивільного захисту в гімназії № 179 (м. Київ) завершено, акт виконаних робіт подано до органів казначейської служби, але не проведено, у зв'язку з чим виникла кредиторська заборгованість (кошти субвенції не використовувались).

*** Проєкти з виготовлення ПКД віднесено до завершених частково, оскільки у 2023 році вони не передбачали проведення робіт з облаштування безпечних умов у ЗЗСО.



Із 309-ти проєктів 107³⁰ (35 відс.) передбачали облаштування найпростіших укриттів, на що у 2023 році розподілено 348,4 млн грн субвенції, з яких **256,0 млн грн** використано на 95 проєктів. Фактично завершено 82 проєкти. Отже, третина проєктів, які реалізувалися коштом субвенції, передбачала створення безпечних умов у найпростіших укриттях, що гарантує для учасників освітнього процесу безпеку лише на мінімальному рівні і має ознаки нерезультативного використання чверті мільярда гривень.

- **Втрачені можливості.** Незважаючи на виділені кошти, до кінця 2023 року більшість регіонів не забезпечила повної реалізації профінансованих проєктів, наприклад:
 - у 10-ти регіонах, де проведено аудит, заплановано до реалізації 203 проєкти. Вибірковими перевітками підтверджено завершення 102, з яких тільки у Дніпропетровській та Полтавській областях завершено 100 відс. проєктів (24 і 9 укриттів відповідно);
 - у **Вінницькій області** з 8-ми проєктів, охоплених контролем, за трьома (укриття в Жмеринському, Погребищенському, Вендичанському³¹ ліцеях), на які розподілено 10,8 млн грн субвенції, **роботи взагалі не розпочиналися внаслідок нерозроблення ПКД і здорожчання вартості проєкту**. Крім того, не завершено двох проєктів (використано 11,4 млн грн субвенції, що є нерезультативними витратами): «Нове будівництво захисної споруди (протирадіаційне укриття) Іллінецького ліцею № 1» (передбачено завершення до 01.11.2024) та «Капітальний ремонт укриття Борівського ліцею» (є необхідність провести коригування першочергового проєкту через зміну розмірів сходової зони. Відкориговану ПКД затверджено лише 20.12.2023);
 - у **Закарпатській області** з 8-ми проєктів не завершено до кінця 2023 року 5³² (капітальні ремонти ПРУ Довжанського, Дубриницького, Буштинського, Монастирецького ліцеїв та Хустської СШ № 6). Зокрема, на час подання Буштинським ліцеєм № 2 заявки на облаштування в ньому ПРУ проєктну документацію не розроблено. Відділ освіти Буштинської селищної ради як головний розпорядник коштів субвенції впродовж 4-х місяців зволікав із затвердженням кошторисних призначень ліцею (замовнику). Кошти субвенції ліцею затверджено тільки 20.11.2023, що звело нанівець реалізацію цього проєкту. Як наслідок, 846,3 тис. грн субвенції повернено до державного бюджету. Будівельні роботи так і не розпочато;
 - у **Київській області** із 7-ми проєктів, що перевірялися, за трьома (броварські ліцеї № 1, № 4, Калинівський академічний ліцей — освітній центр) будівельні роботи до кінця 2023 року не завершено (відтерміновані на 2024 рік), зокрема через неефективні управлінські рішення чиновників Київської області;
 - у **м. Києві** із 43-х затверджених проєктів кошти субвенції за **8 запланованими взагалі не використовувались**;
 - у **Львівській області** через включення до проєктних заявок не обґрунтованих розрахунками сум необхідних коштів на реалізацію проєктів, невикористання коштів субвенції в повному обсязі та прийняття окремими замовниками неефективних управлінських рішень щодо використання коштів за **10³³** із 26 проєктів капітального ремонту безпечних умов в укриттях не створено;



- в **Одеській області** з 9-ти проєктів за п'ятьма будівельна готовність об'єктів становить від 16 до 95 відс., а **капітальний ремонт за одним із проєктів не розпочато**;
 - у **Харківській області** жоден із 5-ти визначених до перевірки проєктів, пов'язаних з будівництвом/капітальним ремонтом укриттів, **не реалізовано**. Відповідно заплановане збільшення кількості місць (на 1442 особи) за підсумками 2023 року не відбулося;
 - у **Дніпропетровській області** на кінець 2023 року введено в експлуатацію 10 об'єктів (41 відс.), **Закарпатській** — 3 (43 відс.), **Одеській** — лише 1 (за двома проєктами триває процедура введення в експлуатацію). У **Полтавській** області сертифікати про прийняття об'єктів в експлуатацію на час завершення аудиту (16.02.2024) оформлено лише за одним з дев'яти проєктів.
- **Проблема найпростіших укриттів.** Незважаючи на застереження ДСНС, змінами до Порядку та умов № 419, розробленими МОН, уможливлено облаштування найпростіших укриттів, на створення яких не поширюються державні будівельні норми. Ці укриття не рятують від ракетних обстрілів і бомбардувань КАБами, здатними зруйнувати вщент багатоквартирний будинок. Цей факт вказує на відсутність у розпорядників стратегічного бачення кінцевої мети бюджетних видатків, наприклад:
 - 1246,3 тис. грн субвенції використано на облаштування найпростішого укриття в ЗЗСО м. Слов'янська (Донецька область)³⁴, тобто на території, яка зазнає постійних обстрілів. Вказане свідчить про нерезультативне використання 1246,3 тис. грн субвенції;
 - рекордсменами в облаштуванні найпростіших укриттів були Запорізька область і м. Київ, всі проєкти яких передбачали спорудження найпростіших укриттів (20 і 43 проєкти загальною вартістю 34,9 і 81,5 млн грн відповідно);
 - внесені до Порядку та умов № 419 зміни не відповідали запланованим результативним показникам виконання бюджетної програми, зазначеним у бюджетному запиті, які передбачали спрямування коштів субвенції на будівництво укриттів, а не облаштування найпростіших укриттів³⁵.
 - **Нехтування потребами доступності.** Неприпустимим є ігнорування потреб людей з обмеженими можливостями при розробленні та реалізації проєктів з облаштування безпечних умов у ЗЗСО.

Встановлено, що у 53-х оглянутих під час аудиту укриттях не забезпечено потреб осіб з інвалідністю. Так, у м. Києві жодне з 18 оглянутих Рахунковою палатою укриттів не забезпечує доступу для маломобільних груп населення.



Станом на січень 2024 року жоден регіон не досяг значного прогресу у введенні в експлуатацію нових захисних споруд, що свідчить про необхідність поліпшення планування і розподілу ресурсів.



Законність та ефективність використання бюджетних коштів, спрямованих на облаштування безпечних умов у закладах освіти

Під час аудиту перевірено використання коштів субвенції та коштів місцевих бюджетів на засадах співфінансування, спрямованих на створення та облаштування укриттів. Увагу акцентовано на здійсненні оцінки законності та ефективності використання коштів.

- **Порушення і недоліки.** Порушення чинного законодавства, а також недоліки у використанні бюджетних коштів виявлено на всіх етапах реалізації проєктів: під час розроблення проєктної документації, проведення публічних закупівель і приймання виконаних робіт.

Приклади основних недоліків, допущених під час виконання робіт, наведено в додатку 1 до Звіту.

- **Причини безгосподарності.** Неефективне управління бюджетними коштами та їх неефективне використання на місцях спричинене низкою чинників, зокрема:
 - визначення на місцевому рівні замовниками виконання будівельних робіт закладів освіти та/або органів управління освітою, які не мали кваліфікованого персоналу та досвіду реалізації подібних проєктів;
 - недотримання замовниками та підрядниками вимог законодавства щодо моніторингу цін на товари, роботи і послуги, що придбаваються;
 - заміна підрядниками окремих матеріалів без проведення відповідної експертизи прийнятих рішень;
 - включення до оплати невиконаних будівельних робіт;
 - незабезпечення належного внутрішнього контролю за реалізацією проєктів головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів;
 - неналежне виконання своїх обов'язків особами, що здійснювали технічний нагляд.
- **Нецільове використання коштів субвенції.** У Білогородському академічному ліцеї № 2 Бучанського району (**Київська область**) допущено нецільове використання 1471,1 тис. грн бюджетних коштів.

Зокрема, за рахунок коштів субвенції в сумі 1339,2 тис. грн проведено капітальний ремонт систем водопостачання, водовідведення та опалення санвузлів 1 та 2 поверхів ліцею (встановлено металопластикові вікна та двері, облицьовано керамічною плиткою стіни та підлогу, встановлено чаші підлогові, унітази, пісуари, змонтовано каркасні підвісні стелі та електронні бойлери).

Використання в порушення пункту 3 Порядку та умов № 419 коштів субвенції в сумі 1339,2 тис. грн згідно з пунктом 24 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства. За цим фактом на керівника ліцею 27.02.2024 складено протокол про адміністративне правопорушення, передбачене частиною п'ятою статті 164¹² Кодексу України про адміністративні правопорушення.



- **Оплата невиконаних робіт.** Використання бюджетних коштів на оплату невиконаних робіт, непридбаних товарів, ненаданих послуг встановлено за 16-ма проєктами в 7 регіонах на загальну суму **1,3 млн гривень**³⁶.
 - Замовником КУ «ЦОЗУО Красноградської міської ради» (**Харківська область**) прийнято та оплачено підряднику вартість невиконаних робіт (різання горизонтальної поверхні бетонних конструкцій) та невстановлених елементів обладнання (кріплення для радіаторів) на об'єкті капітального ремонту найпростішого укриття Красноградського ліцею № 5, чим заподіяно **збитки** тергромаді на загальну суму **233,1 тис. гривень**³⁷.
 - У **Вінницькій області** за об'єктами капітального ремонту найпростішого укриття Якушинецького ліцею та нового будівництва ПРУ Іллінецького ліцею № 1 оплачено вартість невиконаних робіт, непоставленого устаткування та нерозробленої проєктної документації на загальну суму **187,6 тис. грн**, чим заподіяно шкоду у вказаній сумі.
 - Трьома замовниками **Хмельницької області** в порушення взятих договірних зобов'язань прийнято та оплачено підрядним організаціям за об'єктами нового будівництва ЗСЦЗ м. Городок (замовник — відділ освіти Городоцької міськради), капітального ремонту найпростішого укриття Кам'янець-Подільського ліцею (замовник — Кам'янець-Подільський ліцей) та «Капітальний ремонт ЗСЦЗ м. Красилів» (замовник — відділ освіти Красилівської міськради) **вартість невиконаних робіт** на загальну суму **151,0 тис. грн**, чим заподіяно матеріальну шкоду (збитки) відповідним територіальним громадам.
 - Відділом освіти Городоцької міської ради безпідставно оплачено ТОВ «Архідельта» вартість фактично ненаданих послуг зі здійснення авторського нагляду за новим будівництвом ЗСЦЗ м. Городок у сумі **178,7 тис. гривень**.
 - Так само трьома замовниками Львівської області (Старосамбірським опорним ЗЗСО, відділом освіти Буської міської ради та КУ «Центр з обслуговування закладів освіти» Сокальської міської ради) оплачено вартість невиконаних робіт і непоставленого устаткування на загальну суму **195,7 тис. грн**, чим територіальним громадам заподіяно збитки у відповідних сумах.
- **Порушення при закупівлях.** Рахункова палата виявила порушення при здійсненні закупівель на загальну суму **230,5 млн грн**, зокрема, висування замовниками дискримінаційних вимог на користь окремих учасників, укладання договорів підряду без конкурсних процедур.

Численні порушення законодавства про публічні закупівлі зафіксовано у восьми регіонах. Йдеться про такі незаконні методи закупівель, як обхід відкритих торгів і незабезпечення чесної конкуренції між учасниками. Наприклад:

- закупівлі робіт Іллінецьким ліцеєм № 1 **Іллінецької міської ради** (Вінницька область) з нового будівництва ПРУ на суму 16,9 млн грн і **Білогородським академічним ліцеєм № 2** (Київська область) з капітального ремонту найпростішого укриття на суму 8,6 млн грн (із змінами) здійснено без застосування відкритих торгів, з недотриманням принципу державних закупівель, визначеного статтею 5 Закону № 922;
- управлінням освіти Дарницької у м. Київ районної адміністрації в додатках до тендерної документації закупівель робіт з капітального ремонту укриттів у 4-х ЗЗСО необґрунтовано зазначено конкретні марки обладнання. Як наслідок, бюджетні кошти майже на 1,5 млн грн використано з недотриманням законодавства.



- **Неналежний аналіз ринкових цін.** За 38 проектами у 9-ти регіонах встановлено випадки непроведення належного аналізу поточних цін на ринку будівельних матеріалів, виробів і конструкцій замовниками (на етапі складання інвесторської кошторисної документації та під час формування очікуваної вартості закупівлі) і учасниками торгів (під час складання ціни пропозиції учасника), що призвело до включення підрядниками до актів виконаних робіт і оплати замовниками вартості робіт (матеріалів, обладнання) за цінами, які суттєво перевищують ринкові на відповідну дату, а отже — неекономного використання коштів загалом на 16,7 млн гривень. Наприклад:
 - при облаштуванні ПРУ Коротичанського ліцею (замовник — **відділ ОКМС Пісочинської селищної ради**, Харківська область) за цінами, що суттєво перевищують ринкові, за 4-ма позиціями бюджетоутворюючих матеріалів сплачено 4,7 млн грн, що становить 16,8 відс. вартості оплачених робіт. При цьому гарячекатану арматурну сталь враховано в розрахунках за ціною 43248 грн з ПДВ за тонну, що на 9818 грн (на 29 відс.) більше за ринкову ціну в регіоні;
 - під час капітального ремонту укріплень красноградських ліцеїв №№ 2, 4, 5 (замовник — **КУ «ЦОЗУО Красноградської міської ради»**, Харківська область) вартість 3-х генераторів GENERGY ANETO 5500W враховано в розрахунках за ціною 78980 грн з ПДВ, що вдвічі перевищує ринкову ціну в регіоні (38390 грн);
 - при будівництві споруди цивільного захисту (ПРУ) на території Йосипівського ліцею (замовник — **Маяківська сільська рада**, Одеська область) деякі будівельні матеріали та обладнання придбавались з перевищенням середньоринкових цін на загальну суму 2,6 млн грн (12,6 відс. загальної суми оплачених робіт). Так, арматурну сталь періодичного профілю враховано в розрахунках за ціною 60300 грн за тонну з ПДВ, при цьому, за даними моніторингу ДП «ДерждорНДІ», середня ціна за 1 тонну арматурної сталі для Одеської області становила 29090 грн з ПДВ, що вдвічі дешевше. Цеглу керамічну ординарну повнотілу марки М100 враховано в розрахунках за ціною 15,0 грн/шт., а в гіпермаркеті будівельних матеріалів «Епіцентр» таку цеглу можна було придбати за 7,9 грн за штуку. Дизельний генератор AKSA AP-88 придбано за 1496,5 тис. грн, при цьому згідно з даними офіційного сайту виробника AKSA³⁸ він коштує 1059,6 тис. грн, тобто на 41 відс. дешевше.
- **Причини неналежного моніторингу цін.** Причинами неналежного виконання замовниками та учасниками закупівель вимог Настанови № 281 щодо моніторингу поточних цін на ринку будівельних матеріалів, виробів і конструкцій є, зокрема:
 - невизначення в законодавстві вимог щодо обов'язку **документувати** факт здійснення моніторингу цін із зазначенням джерел зібраної інформації;
 - нерозроблення типового порядку здійснення аналізу поточних цін на матеріальні ресурси в проектах будівництва, що реалізуються коштом бюджету, який, зокрема, визначав би алгоритм збору інформації, її достатність, порядок аналізу та підтвердження (прийняття) поточних цін;
 - невизначення на законодавчому рівні органів, які уповноважені збирати та формувати базу даних цін щодо вартості будівельних матеріалів і вимоги яких обов'язкові до виконання під час моніторингу цін, що слугували б орієнтиром при визначенні замовниками вартості будівельних робіт на стадії складання інвесторської кошторисної документації та під час узгодження договірної ціни.



- **Незабезпечення доступності та безпеки.** У 37 замовників 9 регіонів проекти не відповідали державними будівельними нормам, зокрема щодо видів робіт і доступності для людей з обмеженими можливостями, що призвело до коригування ПКД і збільшення тривалості виконання проектів:
 - проєкт капітального ремонту споруди подвійного призначення Першотравневого ліцею (**Одеська область**)³⁹, який пройшов комплексну експертизу⁴⁰, не відповідає вимогам ДБН В.2.2-5-97, пунктом 2.7 якого заборонено оштукатурювання стелі та стін приміщень укриттів, а також облицювання стін керамічною плиткою. Згідно з проєктом такі роботи виконано на загальну суму 556,0 тис. грн, що є нерезультативними видатками;
 - у **Київській області** санвузли ПРУ Шпитківського академічного ліцею «СКІФ» відповідно до проєкту оздоблені керамічною плиткою;
 - прокладання інженерних мереж (водопровід, каналізація) в укриттях Гребінківської гімназії, Яреськівської школи та Щербанівського ліцею **Полтавської області** здійснено відповідно до проєкту відкритим способом, що суперечить пункту 1.13 ДБН В.2.2-5-97, згідно з яким каналізаційні стояки повинні бути вміщені у сталеві труби або залізобетонні коробки, надійно вмуровані в стіни та підлогу ПРУ;
 - без експертизи проєктних рішень по об'єкту капітального ремонту найпростішого укриття в Дрогобицькому ліцеї **Львівської області** здійснено втручання в зовнішню несучу огорожувальну конструкцію (фундамент) закладу освіти (пробито отвір для влаштування другого евакуаційного виходу), що створило ризики погіршення показників будівлі ліцею в частині міцності, надійності та довговічності;
 - проєктними рішеннями в Буському опорному ЗЗСО **Львівської області** передбачено встановлення на вході в ПРУ металевого відкидного пандуса (трапа) замість обладнання механічними пристроями для спуску та підйому. Фактичний ухил цього відкидного пандуса — 62 відс. (норматив — 8 відс.), що ускладнює самостійний доступ маломобільних груп населення до приміщень захисної споруди через ризик травмування. Крім того, в приміщенні укриття встановлено внутрішні двері, які не мають в просвіті 0,9 м, а ділянка проходу евакуаційного шляху в коридорі завширшки 0,77 м, що не відповідає нормативним вимогам та унеможлиблює використання шляху евакуації в безпечну зону особами з інвалідністю на кріслі колісному;
 - проєктні рішення на капітальний ремонт двох ПРУ в **Закарпатській області** не відповідають вимогам державних будівельних норм, оскільки всі дверні отвори всередині укриттів мають ширину менше 0,9 м. Один із входів до укриття Дубриницького ліцею та дверні отвори санітарних вузлів ПРУ Осійського ЗЗСО також мають ширину менше 0,9 м;
 - розміри дверних отворів найпростішого укриття в Дрогобицькому ліцеї **Львівської області** не узгоджено з Рекомендаціями МОН 2023 року: висота дверного отвору на вході в укриття становить 1,5 м, міжкімнатних проходів — 1,7 м, ширина дверних проходів — 0,8 м, що створює ризик ускладнення прохідності до укриття та може суттєво уповільнити шлях евакуації, призвести до скупчення і, як наслідок, до травматизму учасників освітнього процесу.



Заниження класу наслідків цього об'єкта капітального ремонту до СС1 (незначні наслідки) спростило критерії/вимоги до вибору підрядної організації для здійснення будівельних робіт і дало можливість Дрогобицькому ліцею укласти договір підряду із суб'єктом господарювання, який не мав ліцензії на виконання підрядних робіт або декларації про провадження господарської діяльності у період воєнного стану, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 р. № 314, що є обов'язковими у разі виконання будівельних робіт на об'єкті, що за класом наслідків належить до об'єктів із середніми наслідками (СС2). Внесення до проєктної документації на капітальний ремонт найпростішого укриття Дрогобицького ліцею (Львівська область) неправдивих відомостей щодо класу наслідків відповідальності (директором ліцею — до завдання на проєктування, головним інженером проєкту ТОВ «7 Будпроєкт» — до проєктно-кошторисної документації) має ознаки кримінального правопорушення, передбаченого статтею 366 «Службове підроблення» ККУ.

- **Використання заборонених матеріалів.** У 7 регіонах (20 проєктів) виявлено випадки прийняття й оплати будівельних матеріалів і обладнання (меблі), непридатних для використання в укриттях. Зокрема, підрядні організації закуповували меблі із синтетичних матеріалів, заборонених для використання в укриттях, часто без необхідних сертифікатів безпеки, що створювало загрозу здоров'ю і життю людей в укриттях у разі надзвичайних ситуацій. Отже, нерезультативне використання коштів становить щонайменше 3480,6 тис. гривень.
 - Наприклад, приміщення ПРУ Красилівського ліцею Хмельницької області місткістю 1300 осіб за відсутності належної вентиляції та систем пожежогасіння обладнане непридатними для безпечного використання меблями та матеріалами (зокрема, стільцями офісними «Аліса» — 1300 шт.; диванами OFFICE — 94 шт., які оздоблені шкірозамінником; килимовим покриттям). Окремі зали укриття для розміщення дітей облицьовано OSB-плитами.

Застосування підрядником ПП «Раддант» недозволених матеріалів на 1764,3 тис. грн, які не передбачені проєктом, що пройшов відповідну експертизу, під час виконання капітального ремонту ПРУ Красилівського ліцею стало можливим унаслідок не належного контролю замовника — відділу освіти Красилівської міської ради. Прийняття начальником цього відділу до оплати вартості меблів, які не відповідають затвердженій ПҚД, має ознаки кримінального правопорушення, передбаченого статтею 367 «Службова недбалість» ККУ;

- для найпростішого укриття Білогородського академічного ліцею № 2 (Білогородська сільська рада Київської області) замість стелажів (двоярусних ліжок) придбано меблі (дивани, крісла-мішки, пуфи, мати-татамі) на суму 710,8 тис. грн, не передбачені проєктом, що пройшов експертизу. Входи до укриття облаштовано пофарбованими білою фарбою OSB-плитами, що не належать до неспалимих або важкоспалимих матеріалів.



Отже, незабезпечення належного внутрішнього контролю розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами призвело до численних фактів використання бюджетних коштів з порушенням законодавства, неекономного і нерезультативного їх використання, що негативно вплинуло на виконання проєктів, відповідно — на створення безпечних умов для навчання в закладах освіти.



3. УСУНЕННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОНТРОЛЮ ПОРУШЕНЬ ТА НЕДОЛІКІВ

ВИСНОВКИ

МОН та об'єкти контролю на місцях належно відреагували на проведення Рахунковою палатою аудиту та виявили зацікавленість до його результатів.

Зміни до Порядку та умов № 419, підготовлені МОН і затверджені Кабінетом Міністрів України у квітні 2024 року, поліпшили процес використання коштів субвенції у 2024 році, зробили механізм відбору проєктів більш прозорим, публічним і зрозумілим. Зокрема, встановлено, що реалізація проєкту спрямована на збільшення кількості здобувачів освіти, які можуть навчатися за очною та/або змішаною формою здобуття освіти в ЗЗСО та для яких можна забезпечити одночасне укриття в захисній споруді цивільного захисту в разі виникнення надзвичайної ситуації.

Водночас об'єктами аудиту не підготовлено і не реалізовано всіх можливих заходів з метою усунення порушень і недоліків та мінімізації їх негативних наслідків, зокрема:

- **Не визначено санітарних вимог до захисних споруд цивільного захисту, в яких відбувається навчальний процес.** У зв'язку із специфікою організації навчання у так званих підземних школах, необхідно розробити нормативні документи, що визначають санітарно-гігієнічні вимоги до систем забезпечення життєдіяльності, харчування у таких приміщеннях.
- **Не забезпечено повного усунення порушень і недоліків.** Інформація про усунення порушень і недоліків надійшла від частини об'єктів на загальну суму **202,7 млн грн**, але з огляду на загальні результати аудиту, усунення порушень, недоліків та їх наслідків не є повним і достатнім.

РЕЗУЛЬТАТИ ВЖИТИХ ЗАХОДІВ

За результатами виконання у 2023 році бюджетної програми за КПКВК 2211310 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти» та з урахуванням результатів проведеного аудиту МОН вживає заходів для вдосконалення механізму фінансування створення у 2024 році безпечних умов та облаштування захисних споруд у закладах, що надають загальну середню освіту.



- **Новий механізм субвенції.** За ініціативою МОН Кабінетом Міністрів України у квітні поточного року **затверджено**⁴¹ **новий механізм** розподілу фінансування субвенції на облаштування безпечних освітніх просторів у закладах освіти у 2024 році, який передбачає, що:
 - субвенцію на укриття у 2024 році буде спрямовано лише для закладів освіти, які працюють за очною та/або за змішаною формою навчання;
 - визначено 8 пріоритетних областей та граничні обсяги надання субвенції на облаштування безпечних умов для кожної з них⁴²;
 - окремо 150 млн грн субвенції планується спрямувати на завершення реалізації проєктів із будівництва укриттів, розпочатих у 2023 році, але за умови, що такі проєкти вже профінансовані та завершені мінімум на 40 відс.;
 - у 2024 році всі заявки (проєкти) з капітального ремонту або будівництва укриттів громади подаватимуть через систему DREAM⁴³ — прозоро та публічно;
 - кошти субвенції надходитимуть до розпорядників поза обласними бюджетами;
 - обласні військові адміністрації зможуть переглянути усі проєкти у системі DREAM та сформувані власний перелік пріоритетних проєктів на підставі стратегічного бачення розвитку регіону та безпекової ситуації;
 - комісія МОН відповідно до наданих пропозицій ОВА обиратиме та фіналізуватиме список проєктів, які потребують першочергового фінансування в закладах освіти конкретної області.

Водночас станом на 04.06.2024 із виділених 2500 млн грн бюджетних призначень Кабінетом Міністрів України розподілено за 50 проєктами лише 2195,2 млн гривень.

- **Підземні школи.** У МОН пропонують будувати **захисні споруди цивільного захисту** в прифронтових регіонах (у містах Харків, Запоріжжя, Миколаїв, Дніпро, Одеса) з характеристиками, які дають змогу здійснювати в них навчальний процес.



До початку нового навчального року в Харкові планують збудувати ще три підземні школи.

*Міський голова
Ігор Терехов*

У **Харкові** завершилося будівництво першої підземної школи в Індустріальному районі. Реалізація цього проєкту коштувала міському бюджету 58,8 млн гривень. На час аудиту в цій школі навчалася до 250 учнів. У **Запоріжжі** планують до 01.09.2024 збудувати дві підземні школи, щоб діти могли отримувати більш якісну освіту в умовах війни.

У зв'язку із специфікою організації навчання в укриттях необхідно розробити нормативні документи, що визначають санітарно-гігієнічні вимоги до систем забезпечення життєдіяльності, харчування в таких приміщеннях.

- **Стан усунення встановлених порушень і недоліків.**

Про усунення порушень і недоліків, встановлених аудитом, окремі органи управління освітою на місцях та заклади загальної середньої освіти 8 областей інформували Рахункову палату під час контрольного заходу.



Загалом станом на 25.05.2024 надійшла інформація про усунення порушень і недоліків на загальну суму **202,7 млн грн**, у тому числі на відшкодування заподіяної шкоди (збитків) — 0,7 млн грн (50 відс. встановлених збитків), забезпечення пріоритетності видатків — 28,2 млн грн (12 відс. обсягу неефективного управління), підвищення результативності бюджетної програми — 170,4 млн грн (76 відс. обсягу нерезультативного використання коштів).

Так об'єктами Дніпропетровської, Львівської і Хмельницької областей повідомлено, що з метою усунення неналежно (неякісно) виконаних робіт (поставлених матеріалів, обладнання) підрядниками додатково виконано роботи (замінено матеріали, обладнання) за 5 проєктами на 1061,2 тис. гривень.

З метою відшкодування збитків за невиконані роботи підрядниками Вінницької, Дніпропетровської, Львівської, Одеської, Харківської і Хмельницької областей безоплатно виконано роботи за 8 проєктами на 394,2 тис. грн, за трьома проєктами відшкодовано до бюджету 312,6 тис. грн незаконних видатків (збитків).



4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

З метою забезпечення вжиття заходів для підвищення ефективності створення безпечних умов у ЗЗСО та усунення встановлених аудитом порушень і недоліків **рекомендувати:**

▪ **Кабінетові Міністрів України доручити:**

- МОН, МВС і ДСНС розробити та запровадити чіткі протоколи безпеки з метою запобігання несанкціонованому доступу сторонніх осіб до ЗЗСО і внесенню до їх приміщень зброї та небезпечних предметів;
- Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України спільно з Міністерством економіки України внести в установленому порядку зміни до Кошторисних норм України у будівництві «Настанова з визначення вартості будівництва», затверджених наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01 листопада 2021 р. № 281, якими передбачити обов'язковість документування факту проведення аналізу цін (із підтвердженням джерел інформації та обґрунтуванням прийнятої ціни) замовниками — при складанні інвесторської кошторисної документації, учасниками процедури закупівлі — при складанні ціни пропозиції (договірної ціни);
- Міністерству охорони здоров'я України спільно з МОН розробити нормативні документи, що визначають санітарно-гігієнічні вимоги до систем забезпечення життєдіяльності, харчування тощо в захисних спорудах цивільного захисту, у яких відбувається навчальний процес;
- Мінфіну і МОН розглянути можливість запровадження з 2025 року цільової фінансової підтримки місцевих бюджетів на модернізацію електромереж опорних ЗЗСО та встановлення в ЗЗСО пожежної сигналізації.

Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати об'єктам контролю: МОН, Департаменту гуманітарної політики Вінницької ОДА; Департаменту освіти і науки Дніпропетровської ОДА; Департаменту освіти і науки, молоді та спорту Закарпатської ОДА; Департаменту освіти і науки Київської ОДА; Департаменту освіти і науки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації); Департаменту освіти і науки Львівської ОДА; Департаменту освіти і науки Одеської ОДА; Департаменту науки і освіти Харківської ОДА; Департаменту освіти та науки Хмельницької ОДА; відділу освіти, культури та спорту Якушинецької сільської ради Вінницької області; Іллінецькому ліцею № 1 Іллінецької міської ради Вінницької області; відділу освіти, культури, молоді та спорту Новоолександрівської сільської ради Дніпровського району Дніпропетровської області; гуманітарному відділу Слобожанської селищної ради Дніпропетровської області; ліцею № 2 Підгородненської міської ради Дніпропетровської області; Дніпровському ліцею Верхньодніпровської міської ради Дніпропетровської області; Верхньодніпровському ліцею № 2 Верхньодніпровської міської ради Дніпропетровської області; Верхньодніпровському ліцею № 5 Верхньодніпровської міської ради Дніпропетровської області; відділу освіти, молоді та спорту, культури, туризму та зовнішніх зв'язків Полянської сільської ради Мукачівського району Закарпатської області; Управлінню освіти, релігій та у справах національностей виконавчого комітету Хустської міської ради Закарпатської області; відділу освіти, культури, сім'ї, туризму, молоді та спорту Дубриницької сільської ради Закарпатської



області; відділу освіти, охорони здоров'я, культури, сім'ї, молоді та спорту Іршавської міської ради Закарпатської області; Буштинському ліцею № 2 Буштинської селищної ради Тячівського району Закарпатської області; Білогородському академічному ліцею № 2 Білогородської сільської ради Бучанського району Київської області; управлінню економічного розвитку, житлово-комунального господарства, капітального будівництва та інфраструктури Калинівської селищної ради Фастівського району Київської області; Дмитрівській сільській раді Бучанського району Київської області; Новосілківському академічному ліцею «Ерудит» Чабанівської селищної ради Фастівського району Київської області; Управлінню будівництва, житлово-комунального господарства, інфраструктури та транспорту Броварської міської ради Броварського району Київської області; Вишгородському ліцею № 1 Вишгородської міської ради Київської області; Дарницькій районній в місті Києві державній адміністрації; Подільській районній в місті Києві державній адміністрації; Управлінню освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації; Управлінню освіти Подільської районної в місті Києві державної адміністрації; відділу освіти Новороздільської міської ради Львівської області; Старосамбірському опорному ЗЗСО I–III ступенів № 1 імені Героя України Богдана Сольчаника Старосамбірської міської ради Самбірського району Львівської області; відділу освіти, культури, молоді та спорту Буської міської ради Золочівського району Львівської області; Комунальній установі «Центр з обслуговування закладів освіти» Сокальської міської ради Львівської області; Дрогобицькому ліцею Дрогобицької міської ради Львівської області; відділу освіти Жовтанецької сільської ради Львівської області; Департаменту капітального будівництва та дорожнього господарства Одеської ОДА; відділу освіти, молоді та спорту Визирської сільської ради Одеського району Одеської області; Маяківській сільській раді Одеського району Одеської області; Тарутинському ліцею Тарутинської селищної ради Одеської області; Департаменту будівництва, містобудування і архітектури, житлово-комунального господарства та енергетики Полтавської ОДА (облвійська адміністрація); Комунальній установі «Центр з обслуговування закладів та установ освіти Красноградської міської ради» Харківської області; відділу освіти, молоді та спорту Кегичівської селищної ради Харківської області; відділу освіти, культури, молоді та спорту Пісочинської селищної ради Харківської області; відділу освіти, молоді та спорту Городоцької міської ради Хмельницької області; відділу освіти, молоді та спорту Красилівської міської ради Хмельницької області; спеціалізованій загальноосвітній школі I–III ступенів № 12 м. Хмельницького — з пропозиціями вжити заходів щодо усунення наслідків порушень і недоліків, установлених за результатами аудиту, зокрема:

- **МОН** рекомендувати в межах компетенції:
 - розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України проект змін до Концепції безпеки у частині необхідності визначення чітких індикаторів, ключових показників створення безпечних умов здобуття освіти, організації безпечного освітнього середовища, яких має бути досягнуто до кінця 2025 року;
 - розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України проект постанови про внесення змін до Порядку та умов № 419 (із змінами), у частині:
 - встановлення вимог щодо використання коштів субвенції на спорудження нових укріплень виключно за умови віднесення їх до захисних споруд цивільного захисту;
 - надання засновниками закладів освіти в разі незавершення до кінця 2024 року проєктів, запропонованих ними для фінансування коштом субвенції, гарантій їх реалізації у 2025 році за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством (крім державного фонду регіонального розвитку та міжбюджетних трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам);



- визначити підрозділ МОН, відповідальний за виконання завдань у сфері цивільного захисту в закладах загальної середньої освіти, зокрема щодо безпечних умов навчання;
 - підготувати лист-роз'яснення щодо значення застосованих у Порядку та умовах № 419 (із змінами) термінів «завершення реалізації проекту» та «попереднє спрямування коштів місцевих бюджетів за цільовим призначенням у частині співфінансування», які мають різночитання;
 - спільно з Міністерством внутрішніх справ України і ДСНС визначити єдиний порядок дій керівництва закладів освіти у разі надходження повідомлення про замінування території чи приміщення закладу освіти або занесення зброї;
 - переглянути та за необхідності актуалізувати освітні програми з питань безпеки життєдіяльності, цивільного захисту та домедичної допомоги.
- Іншим об'єктам контролю (місцевим органам управління у сфері освіти і закладам освіти) в межах повноважень вжити заходів для усунення причин і мінімізації наслідків порушень і недоліків в організації цивільного захисту в ЗЗСО, зокрема:
- **відділу освіти, культури та спорту Якушинецької сільської ради** (Вінницька область) щодо відшкодування до бюджету територіальної громади матеріальної шкоди (збитків), заподіяної внаслідок невиконання/неякісного виконання робіт з капітального ремонту найпростішого укриття комунального закладу «Якушинецький ліцей»; встановлення примусової вентиляції в найпростішому укритті комунального закладу «Микулинецький ліцей»; виконання приписів підрозділів ДСНС з питань цивільного захисту та пожежної безпеки в комунальному закладі «Зарванецька гімназія Якушинецької сільської ради Вінницької області»;
 - **Іллінецькому ліцею № 1 Іллінецької міської ради** (Вінницька область) щодо відшкодування до бюджету територіальної громади матеріальної шкоди (збитків), заподіяної внаслідок невиконання/неякісного виконання робіт з нового будівництва ПРУ ліцею; внесення в установленому порядку зміни до ПКД з метою забезпечення виконання будівельних робіт у ПРУ з урахуванням потреб осіб з інвалідністю; забезпечення нарахування і стягнення пені та штрафу за несвоєчасне виконання будівельних робіт підрядною організацією, а також відшкодування вартості невиконаної проектною документацією;
 - **Департаменту гуманітарної політики Вінницької ОДА** щодо забезпечення учнів і працівників комунального закладу «Вінницький ліцей № 9» укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти; обладнання системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу приміщень укриттів Вінницького навчально-реабілітаційного центру «Гніздечко», комунального закладу «Немирівська спеціальна школа» та комунального закладу «Ситковецька спеціальна школа» Вінницької обласної ради; виконання приписів підрозділів ДСНС з питань цивільного захисту та пожежної безпеки у Вінницькому навчально-реабілітаційному центрі «Гніздечко» та комунальному закладі «Немирівська спеціальна школа» Вінницької обласної ради;
 - **Верхньодніпровському ліцею № 2 та Дніпровському ліцею Верхньодніпровської міської ради** (Дніпропетровська область) щодо відшкодування до бюджетів територіальної громади матеріальної шкоди (збитків), заподіяної внаслідок невиконання/неякісного виконання робіт з капітального ремонту ПРУ цих закладів освіти;



- **Гуманітарному відділу Слобожанської селищної ради** (Дніпропетровська область) щодо проведення в Олександрівському та Слобожанському ліцеях навчання учнів і вчителів з надання домедичної допомоги; в Слобожанському ліцеї — очних тренінгів з учнями з метою набуття ними відповідних знань, навичок безпечної поведінки та злагодженості евакуації при настанні надзвичайної ситуації;
- **відділу освіти, культури, молоді та спорту Новоолександрівської сільської ради** Дніпровського району (Дніпропетровська область) щодо проведення в Новоолександрівському ліцеї очних тренінгів з учнями з метою набуття ними відповідних знань, навичок безпечної поведінки та злагодженості евакуації при настанні надзвичайної ситуації;
- **ліцею № 2 Підгородненської міської ради** (Дніпропетровська область) щодо проведення очних тренінгів з учнями з метою набуття ними відповідних знань, навичок безпечної поведінки та злагодженості евакуації при настанні надзвичайної ситуації;
- **відділу освіти, охорони здоров'я, культури, сім'ї, молоді та спорту Іршавської міської ради** (Закарпатська область) щодо здійснення ремонту вентиляційних систем в ПРУ Осійського ЗЗСО I–III ступенів ім. Федора Потушняка;
- **Буштинському ліцею № 2 Буштинської селищної ради** Тячівського району (Закарпатська область) щодо обладнання приміщення укриття ліцею системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу;
- **Управлінню освіти, релігій та у справах національностей виконавчого комітету Хустської міської ради** (Закарпатська область) щодо обладнання приміщення укриттів Хустській спеціалізованій школі I–III ступенів № 6 системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу;
- **відділу освіти, культури, сім'ї, туризму, молоді та спорту Дубриницької сільської ради** (Закарпатська область) щодо забезпечення учнів і працівників Дубриницького ліцею укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти; обладнання приміщення укриттів цього ліцею системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу; проведення очних тренінгів з учнями ліцею з метою набуття ними відповідних знань, навичок безпечної поведінки та злагодженості евакуації при настанні надзвичайної ситуації, а також проведення навчання учнів і вчителів з надання домедичної допомоги;
- **Білогородському академічному ліцею № 2 Білогородської сільської ради** Бучанського району (Київська область) щодо виконання приписів підрозділів ДСНС з питань цивільного захисту та пожежної безпеки;
- **управлінню економічного розвитку, житлово-комунального господарства, капітального будівництва та інфраструктури Калинівської селищної ради** Фастівського району (Київська область) щодо виконання приписів підрозділів ДСНС з питань цивільного захисту та пожежної безпеки в Калинівському ліцеї;
- **Дмитрівській сільській раді** Бучанського району (Київська область) щодо проведення навчання учнів і вчителів Шпильківського ліцею з надання домедичної допомоги, а також очних тренінгів з учнями цього ліцею з метою набуття ними відповідних знань, навичок безпечної поведінки та злагодженості евакуації при настанні надзвичайної ситуації;
- **Новосілківському академічному ліцею «Ерудит» Чабанівської селищної ради** Фастівського району (Київська область) щодо виконання приписів підрозділів ДСНС з питань цивільного захисту та пожежної безпеки;



- **Вишгородському ліцею № 1 Вишгородської міської ради** (Київська область) щодо забезпечення учнів і працівників укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти;
- **відділу освіти, молоді та спорту Визирської сільської ради** Одеського району (Одеська область) щодо забезпечення учнів і працівників Кордонської гімназії укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти; проведення навчання учнів і вчителів Дмитрівської і Кордонської гімназій з надання домедичної допомоги;
- **Департаменту освіти і науки Одеської ОДА** щодо забезпечення учнів і працівників Нерубайського академічного ліцею № 2 та Балтського ліцею № 2 укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладів освіти;
- **Комунальній установі «Центр з обслуговування закладів та установ освіти Красноградської міської ради»** (Харківська область) щодо створення безбар'єрного середовища в найпростіших укриттях красноградських ліцеїв № 2, № 4, № 5 та введення їх в експлуатацію з дотриманням вимог законодавства; проведення очних тренінгів з учнями цих ліцеїв з метою набуття ними відповідних знань, навичок безпечної поведінки та злагодженості евакуації при настанні надзвичайної ситуації;
- **відділу освіти, молоді та спорту Кегичівської селищної ради** (Харківська область) щодо створення безбар'єрного середовища в ПРУ Кегичівського ліцею та введення їх в експлуатацію з дотриманням вимог законодавства; проведення очних тренінгів з учнями цього ліцею з метою набуття ними відповідних знань, навичок безпечної поведінки та злагодженості евакуації при настанні надзвичайної ситуації;
- **відділу освіти, культури, молоді та спорту Пісочинської селищної ради** (Харківська область) щодо забезпечення учнів і працівників Коротичанського ліцею укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти; проведення очних тренінгів з учнями цього ліцею з метою набуття ними відповідних знань, навичок безпечної поведінки та злагодженості евакуації при настанні надзвичайної ситуації;
- **Департаменту освіти та науки Хмельницької ОДА** щодо забезпечення учнів і працівників Летичівського ліцею № 1, Вербецької гімназії Летичівської селищної ради, Лісковецької гімназії Кам'янець-Подільської міської ради, спеціалізованої загальноосвітньої школи I–III ступенів № 7 міста Хмельницького Хмельницької міської ради укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладів освіти; забезпечення укриттів Кам'янець-Подільського ліцею необхідною кількістю засобів пожежогасіння; проведення навчання учнів і вчителів Хмельницького ліцею з надання домедичної допомоги;
- **відділу освіти, молоді та спорту Городоцької міської ради** (Хмельницька область) щодо забезпечення укриттів Городоцького ліцею № 1 необхідною кількістю засобів пожежогасіння;
- **відділу освіти, молоді та спорту Красилівської міської ради** (Хмельницька область) щодо забезпечення укриттів Красилівського ліцею та Красилівської гімназії № 4 необхідною кількістю засобів пожежогасіння;
- **спеціалізованій загальноосвітній школі I–III ступенів № 12 м. Хмельницького** щодо забезпечення укриттів необхідною кількістю засобів пожежогасіння та проведення навчання учнів і вчителів з надання домедичної допомоги;
- **Старосамбірському опорному ЗЗСО I–III ступенів № 1 імені Героя України Богдана Сольчаника Старосамбірської міської ради** Самбірського району (Львівська



область) щодо забезпечення учнів і працівників укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти, та обладнання приміщення укриттів системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу;

- **відділу освіти, культури, молоді та спорту Буської міської ради** Золочівського району (Львівська область) щодо забезпечення учнів і працівників Буського опорного ЗЗСО I–III ступенів № 1 укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти;
- **відділу освіти Жовтанецької сільської ради** (Львівська область) щодо забезпечення учнів і працівників Жовтанецького ліцею укриттями, що розміщені на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти;
- **Дрогобицькому ліцею Дрогобицької міської ради** (Львівська область) щодо встановлення примусової вентиляції в укриттях; обладнання приміщення укриттів системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу; виконання приписів підрозділів ДСНС з питань цивільного захисту та пожежної безпеки;
- **відділу освіти Новороздільської міської ради** (Львівська область) щодо встановлення примусової вентиляції в укриттях Новороздільського ліцею ім. В. Труша та обладнання їх приміщень системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу; виконання приписів підрозділів ДСНС з питань цивільного захисту та пожежної безпеки цього закладу освіти;
- **Комунальній установі «Центр з обслуговування закладів освіти» Сокальської міської ради** Львівської області щодо збільшення потужності вентиляційної системи в найпростішому укритті Сокальської ЗШ I–III ступенів № 4 та обладнання його приміщень системами пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу.

Рішення Рахункової палати надіслати Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Київській, Львівській, Одеській, Полтавській, Харківській, Хмельницькій обласним військовим адміністраціям і рекомендувати:

- з метою завершення розпочатих у 2023 році проєктів, пов'язаних зі спорудженням укриттів, профінансованих за рахунок субвенції в повному обсязі, ініціювати перед засновниками закладів освіти питання виділення з місцевих бюджетів коштів, необхідних для завершення проєктів;
- пропонувати органам місцевого самоврядування визначати замовниками робіт з реалізації проєктів, що фінансуються коштом субвенції, органи, установи, організації, які мають кваліфікований персонал і відповідний досвід втілення подібних проєктів.

Рішення Рахункової палати надіслати Білогородській сільській раді Бучанського району (Київська область) і рекомендувати повернути до державного бюджету кошти в сумі субвенції, використаної не за цільовим призначенням (на капітальний ремонт першого та другого поверхів Білогородського академічного ліцею № 2).

Повідомити Національну поліцію України про факти використання та оплати під час капітального ремонту ПРУ Красилівського ліцею Хмельницької області заборонених державними будівельними нормами та не передбачених проєктною документацією матеріалів, а також про внесення представниками замовника (Дрогобицький ліцей) і проєктувальника (ТОВ «7 Будпроєкт») завідомо неправдивих відомостей щодо класу наслідків (відповідальності) об'єкта до проєктної документації, що мають ознаки кримінальних правопорушень, передбачених статтею 367 «Службова недбалість» і статтею 366 «Службове підроблення» Кримінального кодексу України відповідно.



5. ІНФОРМАЦІЯ ПРО АУДИТ

Мета, предмет і обсяг аудиту

Аудит проведено із застосуванням методології, яка ґрунтується на Міжнародних стандартах вищих органів аудиту, зокрема ISSAI 100, ISSAI 300, ISSAI 3000 та ISSAI 4000.

Мета аудиту: оцінка ефективності створення безпечних умов у комунальних закладах загальної середньої освіти.

Предмет аудиту: заходи зі створення безпечних умов у комунальних ЗЗСО, в тому числі реалізація проєктів, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, реставрацією та капітальним ремонтом захисних споруд й інших об'єктів, що становлять фонд захисних споруд цивільного захисту ЗЗСО, за рахунок коштів бюджетної програми «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти» (КПКВК 2211310).

Для отримання належних аудиторських доказів застосовано підхід, орієнтований на систему.

Обсяг аудиту, визначений з урахуванням проблемних і ризикових сфер діяльності, встановлених за результатами попереднього дослідження предмета аудиту, включає:

1. Міністерство освіти і науки України.
2. Департамент гуманітарної політики Вінницької обласної державної адміністрації.
3. Департамент освіти і науки Дніпропетровської обласної державної адміністрації.
4. Департамент освіти і науки, молоді та спорту Закарпатської обласної державної адміністрації.
5. Департамент освіти і науки Київської обласної державної адміністрації.
6. Департамент освіти і науки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).
7. Департамент освіти і науки Львівської обласної державної адміністрації.
8. Департамент освіти і науки Одеської обласної державної адміністрації.
9. Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації.
10. Департамент освіти та науки Хмельницької обласної державної адміністрації.
11. Відділ освіти, культури та спорту Якушинецької сільської ради.
12. Іллінецький ліцей № 1 Іллінецької міської ради Вінницької області.
13. Відділ освіти, культури, молоді та спорту Новоолександрівської сільської ради Дніпровського району Дніпропетровської області.
14. Гуманітарний відділ Слобожанської селищної ради.
15. Ліцей № 2 Підгородненської міської ради Дніпропетровської області.
16. Дніпровський ліцей Верхньодніпровської міської ради.
17. Верхньодніпровський ліцей № 2 Верхньодніпровської міської ради.
18. Верхньодніпровський ліцей № 5 Верхньодніпровської міської ради.



19. Відділ освіти, молоді та спорту, культури, туризму та зовнішніх зв'язків Полянської сільської ради Мукачівського району Закарпатської області.
20. Управління освіти, релігій та у справах національностей виконавчого комітету Хустської міської ради.
21. Відділ освіти, культури, сім'ї, туризму, молоді та спорту Дубриницької сільської ради.
22. Відділ освіти, охорони здоров'я, культури, сім'ї, молоді та спорту Іршавської міської ради.
23. Буштинський ліцей № 2 Буштинської селищної ради Тячівського району Закарпатської області.
24. Білогородський академічний ліцей № 2 Білогородської сільської ради Бучанського району Київської області.
25. Управління економічного розвитку, житлово-комунального господарства, капітального будівництва та інфраструктури Калинівської селищної ради Фастівського району Київської області.
26. Дмитрівську сільську раду Бучанського району Київської області.
27. Новосілівський академічний ліцей «Ерудит» Чабанівської селищної ради Фастівського району Київської області.
28. Управління будівництва, житлово-комунального господарства, інфраструктури та транспорту Броварської міської ради Броварського району Київської області.
29. Вишгородський ліцей № 1 Вишгородської міської ради.
30. Дарницьку районну в місті Києві державну адміністрацію.
31. Подільську районну в місті Києві державну адміністрацію.
32. Управління освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації.
33. Управління освіти Подільської районної в місті Києві державної адміністрації.
34. Відділ освіти Новороздільської міської ради.
35. Старосамбірський опорний заклад загальної середньої освіти I–III ступенів № 1 імені Героя України Богдана Сольчаника Старосамбірської міської ради Самбірського району Львівської області.
36. Відділ освіти, культури, молоді та спорту Буської міської ради Золочівського району Львівської області.
37. Комунальну установу «Центр з обслуговування закладів освіти» Сокальської міської ради Львівської області.
38. Дрогобицький ліцей Дрогобицької міської ради Львівської області.
39. Відділ освіти Жовтанецької сільської ради Львівської області.
40. Департамент капітального будівництва та дорожнього господарства Одеської обласної державної адміністрації.
41. Відділ освіти, молоді та спорту Визирської сільської ради Одеського району Одеської області.
42. Маяківську сільську раду Одеського району Одеської області.
43. Тарутинський ліцей Тарутинської селищної ради Одеської області.
44. Департамент будівництва, містобудування і архітектури, житлово-комунального господарства та енергетики Полтавської обласної державної адміністрації (облвійськадміністрації).
45. Комунальну установу «Центр з обслуговування закладів та установ освіти Красноградської міської ради».
46. Відділ освіти, молоді та спорту Кегичівської селищної ради.



47. Відділ освіти, культури, молоді та спорту Пісочинської селищної ради.
48. Відділ освіти, молоді та спорту Городоцької міської ради.
49. Відділ освіти, молоді та спорту Красилівської міської ради Хмельницької області.
50. Спеціалізовану загальноосвітню школу I–III ступенів № 12 м. Хмельницького.

Географічні обмеження: Вінницька, Дніпропетровська, Закарпатська, Київська, Львівська, Одеська, Полтавська, Харківська, Хмельницька області, м. Київ.

Період часу, за який збиралися дані для аудиту: 2023 рік.

Обмеження аудиту: аудит проводився з обмеженнями, встановленими відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX (зі змінами). Обмеження унеможливили включення до вибірки комунальних ЗЗСО Донецької, Запорізької, Миколаївської, Луганської та Херсонської областей.

Критерії аудиту

Використані методи аудиту

1. Аналіз документів

Проаналізовано низку документів для отримання уявлення про різні аспекти, пов'язані з цивільним захистом, розподілом і використанням коштів субвенції, зокрема:

- повноваження керівників ЗЗСО з питань цивільного захисту;
- державні будівельні норми та рекомендації МВС і ДСНС;
- результати опитування керівників закладів освіти;
- результати онлайн-тестування щодо організації цивільного захисту;
- напрями використання коштів субвенції та коштів місцевих бюджетів;
- вимоги Порядку та умов № 419;
- звітність про використання коштів субвенції та облаштування укриттів;
- результати інтерв'ю щодо стану цивільного захисту;
- додаткову інформацію, одержану за запитами Рахункової палати.

2. Документальні та фактичні перевірки

Документальні та фактичні перевірки проведено на 50 об'єктах контролю, в тому числі перевірено загальні видатки за 2023 рік за даними бухгалтерського обліку МОН, у 26 інших органах управління освітою, 5 органах місцевого самоврядування, 13 закладах загальної середньої освіти та 5 інших організаціях, що розміщені в 10 регіонах.



3. Методика відбору проб

- Онлайн-тестування організації цивільного захисту: навчальні заклади п'яти областей пройшли тестування через Google Forms для оцінювання організації цивільного захисту. Участь взяли 3103 заклади (24,6 відс. усіх ЗЗСО).
- Перевірка використання коштів субвенції: для перевірки використання коштів субвенції відібрано 61 проєкт у 10 регіонах за обсягом фінансування і типом проєкту (наприклад, капітальний ремонт, реконструкція, нове будівництво). Ця вибірка становить 21,6 відс. загальної кількості проєктів, профінансованих за рахунок субвенції (282 од.), із обсягом фінансування 462,5 млн грн (32 відс. загального обсягу розподіленої регіонам субвенції).

4. Інтерв'ю та опитування

- Проведено інтерв'ю з керівниками та посадовими особами 50 об'єктів контролю.
- За допомогою Google Forms для збору інформації щодо здійснюваних заходів цивільного захисту та розподілу ресурсів опитано керівників 1511 закладів освіти.

5. Методологія онлайн-тестування та перевірки

- **Онлайн-тестування організації цивільного захисту:** у 5 областях (Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Харківській, Хмельницькій) проведено комплексне тестування усіх ЗЗСО за вишколом із 76 питань, які охоплюють різні аспекти організації цивільного захисту в закладах освіти.
- **Перевірка результатів онлайн-тесту:** у 28 установах здійснено контрольні перевірки для встановлення достовірності відповідей на онлайн-тест. Розбіжності виявлено в 19 випадках. Максимальне відхилення з розрахунку на один об'єкт становить 10 пунктів із 76 можливих. З огляду на те, що половина відхилень мала позитивне значення, результати онлайн-тестування вважаються придатними для оцінювання системи цивільного захисту.
- **Обстеження укриттів:** аудиторами перевірено стан укриттів у 89 закладах освіти в 10 областях для оцінки їх готовності та ефективності.

6. Перевірка виконаних робіт (наданих послуг)

Проведено документальні та фактичні перевірки у 38 замовників по 61 об'єкту на предмет повноти виконання та якості робіт/послуг згідно з проєктно-кошторисною документацією та державними будівельними нормами.

Заступник Голови
Рахункової палати

Сергій КЛЮЧКА



6. СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Вимоги щодо утримання та експлуатації № 579	Вимоги щодо утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту, затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09 липня 2018 р. № 579 і зареєстровані в Міністерстві юстиції України 30 липня 2018 р. за № 879/32331
ДБН В.2.2.5-97	Державні будівельні норми України ДБН В.2.2.5-97 «Будинки та споруди. Захисні споруди цивільного захисту», затверджені наказом Держкоммістобудування України від 08 липня 1997 р. № 106 (з 01 листопада 2023 р. втратили чинність згідно з наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 10 серпня 2023 р. № 702)
ДБН В.2.2-5:2023	Державні будівельні норми України ДБН В.2.2-5:2023 «Захисні споруди цивільного захисту», затверджені наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 10 серпня 2023 р. № 702
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
Закон № 922	Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі»
Закон № 2145	Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII «Про освіту»
Закон № 463	Закон України від 16 січня 2020 р. № 463-IX «Про повну загальну середню освіту»
засновники	сільські, селищні або міські ради відповідної територіальної громади — засновники комунальних закладів загальної середньої освіти
ЗЗСО, заклад освіти	заклад загальної середньої освіти
ККУ	Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III (із змінами)
КМВА	Київська міська військова адміністрація
Кодекс	Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI (із змінами)
Концепція безпеки	Концепція безпеки закладів освіти, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 р. № 301-р
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
Мінфін	Міністерство фінансів України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
МОН	Міністерство освіти і науки України



найпростіше укриття	фортифікаційна споруда, цокольне або підвальне приміщення, інша споруда підземного простору, в якій можливе тимчасове перебування людей з метою зниження комбінованого ураження від небезпечних чинників, а також від дії засобів ураження в особливий період
Настанова № 281	Кошторисні норми України у будівництві «Настанова з визначення вартості будівництва», затверджені наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01 листопада 2021 р. № 281
Нацполіція	Національна поліція України
ОВА	обласна військова адміністрація
перелік проєктів	перелік проєктів, які фінансуються за рахунок коштів субвенції та співфінансування з місцевих бюджетів
Порядок та умови № 419	Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 419 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти»
ПКД	проєктно-кошторисна документація
ПРУ	протирадіаційне укриття
споруда подвійного призначення	наземна або підземна будівля/споруда чи її окрема частина, що спроєктована або пристосована для використання за основним функціональним призначенням, у тому числі для захисту населення, та в якій створені умови для тимчасового перебування людей
субвенція	субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти
сховище	герметична споруда для захисту людей, в якій протягом певного часу створюються умови, що виключають вплив на них небезпечних факторів, які виникають внаслідок надзвичайної ситуації, воєнних (бойових) дій та терористичних актів
укриття	об'єкт фонду захисних споруд цивільного захисту (застосовується для загальної оцінки наявності)
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади

7. ДОДАТКИ

Додаток 1
до Звіту

Приклади основних недоліків, допущених під час виконання робіт на об'єктах, що фінансувалися у 2023 році за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти

(фото)

Дніпропетровська область

Верхньодніпровський ліцей № 5
Верхньодніпровської міської ради



Укриття облаштовано двома предфільтрами ПФП-1000, які виготовлені у квітні 1976 та 1977 р. Встановлення цих предфільтрів передбачено проектною документацією.

Предфільтр ПФП-1000 призначений для очищення повітря від радіоактивної пилу. Гарантійний строк зберігання — 10 років.

Бак для зберігання технічної води встановлено не на піддонах, а на підлозі, як передбачено проектом, що створює незручності при набиранні води.



Новоолександрівський ліцей Новоолександрівської сільської ради

Уздовж обох сходів до укриття встановлені поручні, які не доходять до верхнього сходового майданчика щонайменше на 0,5 метра. Під час аудиту недолік усунено.

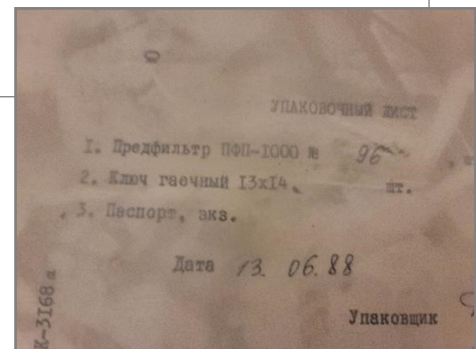


Дніпровський ліцей Верхньодніпровської міської ради



Ємності для води влаштовано на бетонній підлозі, ними неможливо користуватися.

Встановлено предфільтр ПФП-1000 для очищення повітря від радіоактивного пилу, виготовлений у 1988 році.



Ліцей № 2 Підгородненської міської ради



У коридорі укриття, поруч із санітарними кімнатами (на бетонному підвищенні вздовж стіни), розміщено 9 пластикових баків для технічної води ємністю 300 літрів кожний, які не закріплені і не під'єднані до водопроводу, немає кранів для забору води (на фото зліва).

Слобожанський ліцей Слобожанської селищної ради

Ряд ліжок в укритті розташовано під трубами діючого водопроводу, при цьому відстань від труб до спального місця верхніх ліжок становить 68 см (фото справа).



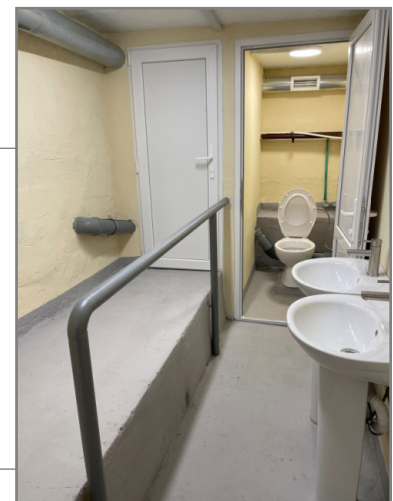
Ліцей № 2 Верхньодніпровської міської ради



Одна з двох кабінок, облаштованих у кожній санітарній кімнаті (окремо для дівчат і хлопців), розташована на завищеній підлозі (приблизно 0,6 м, за однакової висоти цих кабінок) внаслідок наявності виступів (0,6м x 0,6м) фундаменту будівлі ліцею, що є небезпечним для учнів через важкодоступність.

Підприємником запропоновано користуватися дерев'яними незакріпленими сходами, які перешкоджають проходу до другої кабінки та умивальників.

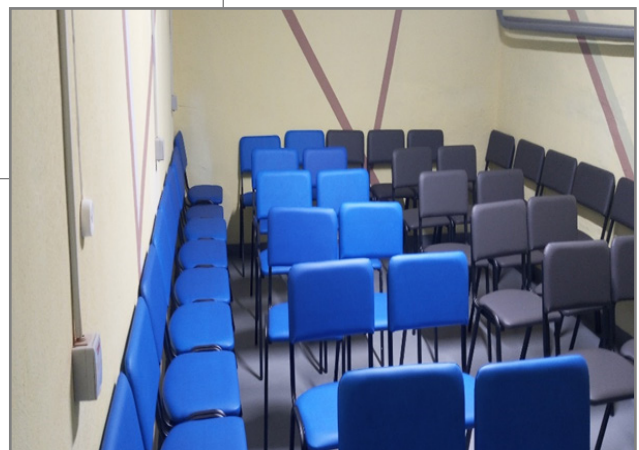
Під час аудиту підприємником вжито заходів з доопрацювання окремих елементів укриття, зокрема встановлено додатковий поручень для безпечного користування санвузлом до однієї із кабінок. При цьому через конструкцію підлоги встановити такий поручень до іншої кабінки не є можливим.



Хмельницька область

Красилівський ліцей Красилівської міської ради

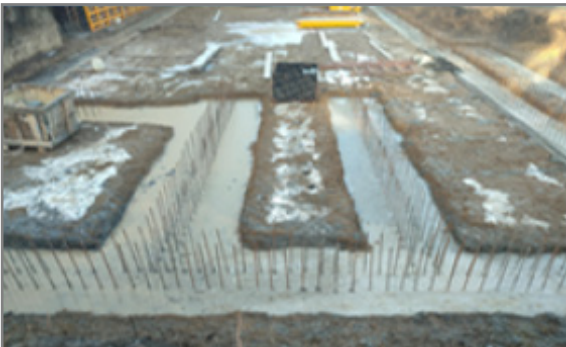
Укриття облаштоване дзеркалами (фото справа), а також OSB-плитами, м'якими стільцями, диванами та безкаркасними кріслами (пуфами), виготовленими з горючих матеріалів, які під час нагрівання (горіння) можуть виділяти небезпечні хімічні речовини.



Бак ємністю 1000 л не під'єднано до мережі водопостачання та водовідведення, не заповнено водою.

Продовження додатка 1

Спеціалізована загальноосвітня школа I–III ступенів № 12
м. Хмельницького



Загальний вид будівельного майданчика захисної споруди, з якого згідно з актом перевезено 5,1 тис. тонн ґрунту на суму 732,1 тис. гривень.

Ґрунт на будівельному майданчику, об'єм якого неможливо визначити (підрядник відмовився надати документальне підтвердження об'єму вивезеного ґрунту).



Вінницька область

Якушинецький ліцей

Виявлено замокання стін і підлоги та підтоплення шахти підйомника (фото справа).



Наявні чотири кабінки санвузла не мають водопостачання та водовідведення; у двох з них встановлено портативні біотуалети, ще у двох — відра-туалети (керівник закладу пояснив, що дітям незручно користуватися біотуалетами) (фото зліва).



Харківська область

Кегичівський ліцей
Кегичівської селищної ради

Входи до протирадіаційного укриття не обладнано засобами (пандусом або підйомником) для доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення (фото справа).



Продовження додатка 1

Коротичанський ліцей Пісочинської селищної ради



На об'єкті будівництва виконано підготовчі та земляні роботи, улаштовано фундаменти та частково стіни захисної споруди (фото зліва).



Водночас для укриття придбано всі необхідні меблі та обладнання, які зберігаються в приміщенні ліцею.



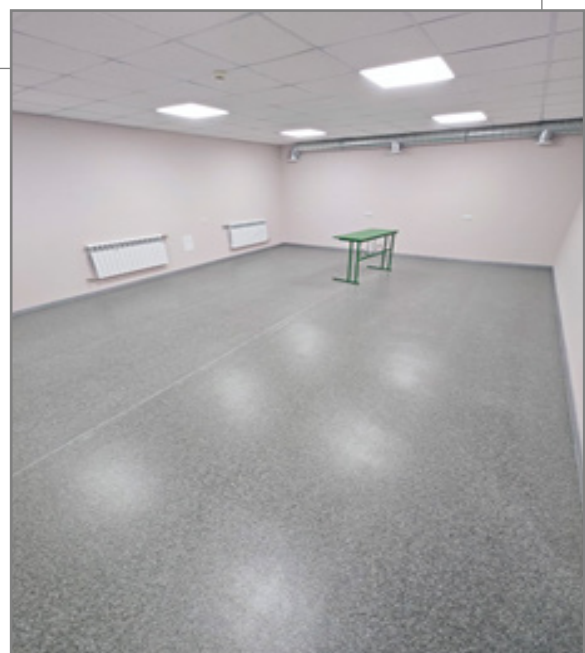
Красноградський ліцей № 4
Красноградської міської ради

Укриття має два входи (виходи), жоден з яких не обладнано засобами для доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп. Один із входів (виходів) не захищено від атмосферних опадів навісом (фото справа).



Для внутрішнього оздоблення деяких приміщень укриття використано синтетичні матеріали, а також інші матеріали, які під час нагрівання (горіння) виділяють небезпечні хімічні речовини (лінолеум і підвісна стеля типу «Армстронг»).

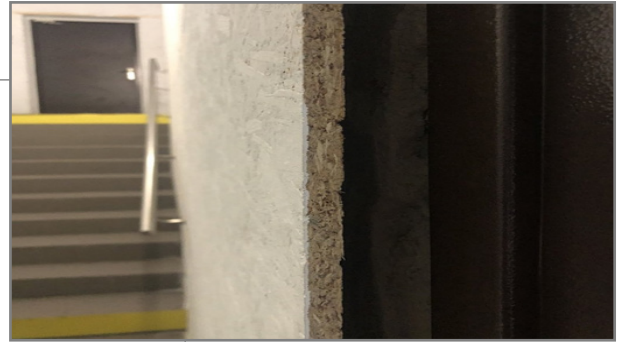
Стіни та підлогу санітарної кімнати, підлогу коридорів укриття облицьовано керамічною плиткою.



Київська область

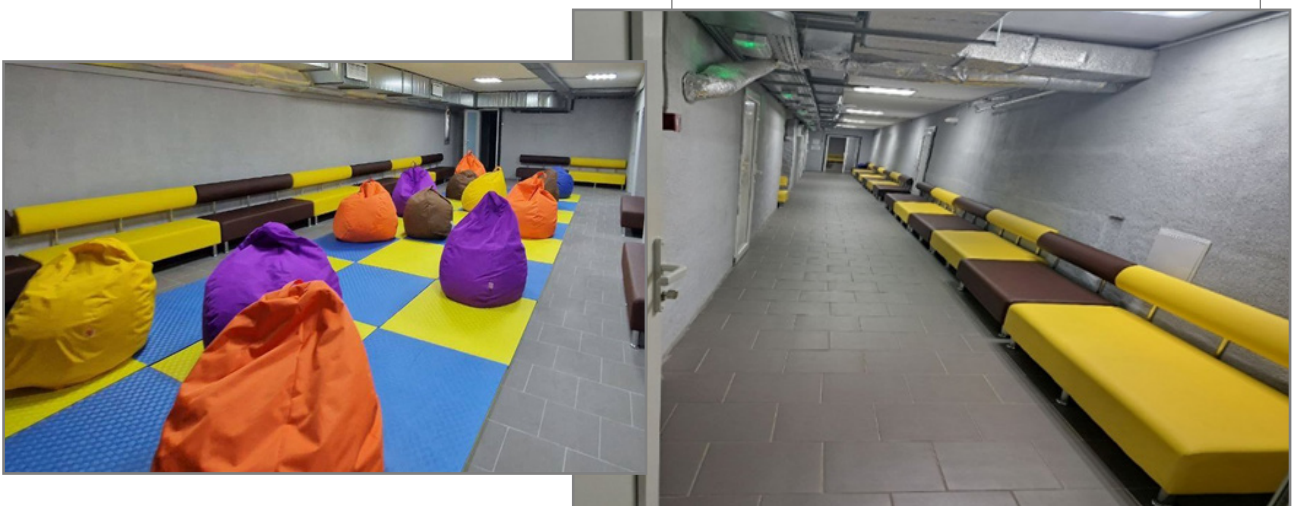
Білогородський академічний ліцей № 2
Білогородської сільської ради

Стіни входу/виходу найпростішого укриття обшиті OSB-плитами, що є горючим матеріалом, забороненим до використання в захисних спорудах (фото справа).



Стіни та підлога санвузла № 3 облаштовані керамічною плиткою, стеля — підвісними перфорованими плитами.

Місця для сидіння (лежання) замість ліжок та нар, передбачених проєктом, облаштовані диванами зі штучної шкіри, пуфами, кріслами «груша» та матами-татамі «ластівчин хвіст».

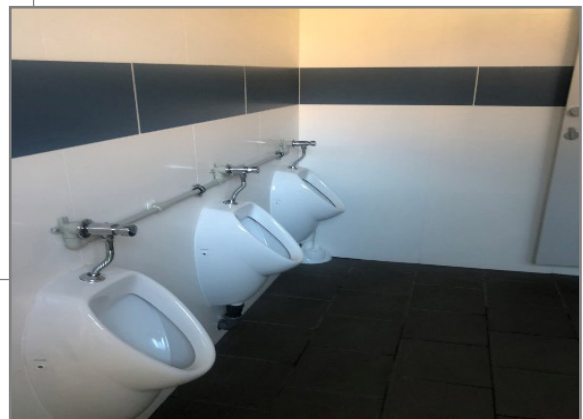
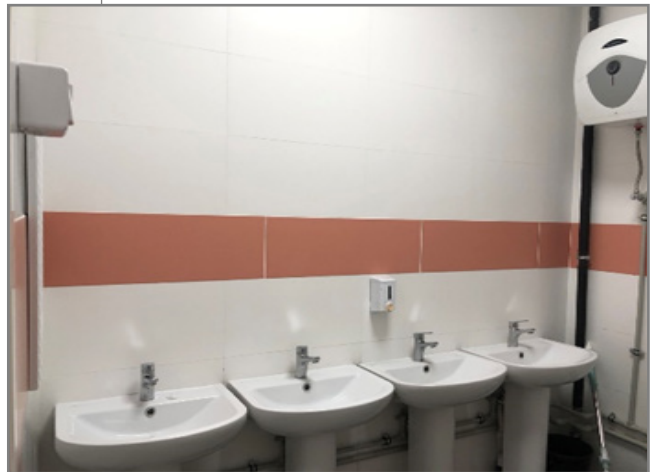


Білогородський академічний ліцей № 2 Білогородської сільської ради

До складу укриття входить танцювальна зала, стіни якої облицьовані керамічною плиткою, на якій розміщені дзеркала, що створює загрозу здоров'ю осіб, які переховуються в ній, у разі виникнення надзвичайної ситуації (фото справа).



За рахунок коштів субвенції проведено капітальний ремонт систем водопостачання, водовідведення та опалення санвузлів 1 та 2 поверхів ліцею (встановлено металопластикові вікна та двері, облицьовано керамічною плиткою стіни та підлогу, встановлено чаші підлогові, унітази, пісуари, змонтовано каркасні підвісні стелі та електронні бойлери) (фото вверху), на що використано 1471,1 тис. грн, у тому числі 1339,2 тис. грн субвенції; зазначене є нецільовим використанням коштів державного бюджету.



Критерії аудиту та результати виконання

Підпитання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
1.1. В якій мірі державна політика цивільного захисту в закладах освіти, яку реалізує МОН, базується на принципах належного управління	МОН забезпечує реалізацію державної політики цивільного захисту в закладах освіти згідно з Кодексом цивільного захисту України та Концепцією безпеки закладів освіти, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 р. № 301-р (далі — Концепція безпеки)	Критерій виконано неповною мірою. МОН забезпечує реалізацію державної політики цивільного захисту в ЗЗСО згідно з Кодексом та Концепцією безпеки. При цьому МОН не вдалося повною мірою реалізувати принципи підзвітності, відповідальності та ефективності. Не всі заходи Концепції безпеки є комплексними і реалістичними, в них не визначено джерел фінансування, чітких індикаторів і ключових показників, які мають бути досягнуті
1.2. Чи забезпечено організацію цивільного захисту у закладах освіти	Цивільний захист у закладі освіти є цілісною системою	Критерій виконано неповною мірою. Формально цивільний захист у закладах загальної середньої освіти організовано. При цьому невиконання або неефективне виконання нормативів свідчить, що система цивільного захисту в закладах освіти не є цілісною
1.3. Наскільки власні захисні споруди цивільного захисту закладу освіти, визначеного для тестування, забезпечують захист учасників освітнього процесу	Укриття, що використовуються ЗЗСО і розташовані на відстані не більше 100 метрів від закладу освіти, забезпечують захист в них 100 відс. учнів і працівників закладу освіти	Критерій не виконано. ЗЗСО, які не мають власних укриттів, використовують укриття, розташовані на відстані більше 100 метрів від закладів освіти, або укриття, що не мають достатньої місткості або непридатні до користування, не гарантують безпеки усім учасникам освітнього процесу
1.4. В якій мірі система охорони закладів освіти запобігає небезпечним подіям	Охорона і пропускний режим закладів освіти унеможливають несанкціоноване перебування в закладах або на їх території сторонніх осіб, внесення вибухонебезпечних предметів, зброї; оперативний виклик підрозділів МВС і ДСНС	Критерій не виконано. Система охорони закладів освіти неефективна, оскільки переважна більшість закладів не має надійної пропускної системи, не забезпечена професійною охороною та оперативним зв'язком з поліцією, системами внутрішнього та зовнішнього відеоспостереження, не має автоматичних систем оповіщення
1.5. В якій мірі дотримано вимоги законодавства з питань пожежної безпеки	Заклади освіти мають належну протипожежну систему	Критерій не виконано. У половині закладів освіти (1677 протестованих, що становить 54 відс.) немає систем пожежної сигналізації та оповіщення людей про пожежу, необхідної кількості засобів пожежогасіння, працівникам охорони не надані письмові інструкції щодо дій на випадок виникнення пожежі
1.6. В якій мірі в закладах освіти створено умови для надання домедичної допомоги	У закладах освіти виконуються вимоги щодо моніторингу здоров'я учнів під час освітнього процесу та реалізовані заходи з підготовки до надання домедичної допомоги	Критерій виконано частково. Умови для надання домедичної допомоги у закладах освіти областей, де проведено аудит, створено частково: у 402 ЗЗСО (13 відс. протестованих) немає необхідних запасів медикаментів, питної та технічної води на випадок небезпечної події



Підпитання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
1.7. Наскільки з учасниками освітнього процесу відпрацьовано алгоритми дій на випадок виникнення небезпечних подій	У закладах освіти у 2023 році виконано комплекс навчальних і тренувальних заходів, передбачених рішеннями уповноважених органів (ДСНС, МОЗ, МОН) щодо формування в учасників освітнього процесу компетентностей безпеки	Критерій виконано неповною мірою У закладах освіти, у яких навчання здійснюється переважно за дистанційною формою, є ризики ненабуття учнями компетентностей безпеки
2.1. Чи належно МОН управляє бюджетними коштами за КПКВК 2211310	МОН належно виконує функції головного розпорядника коштів субвенції	Критерій виконано неповною мірою. Управління МОН бюджетними коштами субвенції здійснювалось неналежно
2.2. Наскільки потреби закладів освіти в облаштуванні укриттів враховано під час реалізації бюджетної програми	Планування та управління бюджетними коштами для забезпечення ЗЗСО захисними спорудами здійснювалось ефективно	Критерій не виконано. Планування та управління бюджетними коштами для забезпечення ЗЗСО захисними спорудами здійснювалось неефективно: розподіл субвенції щодо низки проєктів не ґрунтувався на засадах пріоритетності
2.3. Наскільки своєчасно і повно використано бюджетні кошти на облаштування укриттів	Бюджетні кошти використано своєчасно та в повному обсязі	Критерій не виконано. Кошти субвенції використовувались низькими темпами і не в повному обсязі, зокрема, із розподілених регіонам на облаштування укриттів бюджетних коштів використано у 2023 році 1101,4 млн грн, або 73,4 відсотка
2.4. Наскільки економно використано кошти субвенції і кошти місцевих бюджетів (на засадах співфінансування) на облаштування укриттів	Закупівлю і оплату робіт, товарів і послуг здійснено відповідно до вимог чинного законодавства	Критерій не виконано. При облаштуванні укриттів розпорядниками не забезпечено ефективного використання 210,4 млн грн субвенції та коштів місцевих бюджетів (на засадах співфінансування): неекономне використання — 16,7 млн грн, непродуктивне — 0,2 млн грн, нерезультативне — 193,5 млн гривень. З порушенням законодавства використано 65,5 млн грн, у тому числі матеріальна шкода (збитки) — 1,3 млн грн, нецільове використання — 1,5 млн гривень. Крім того, допущено порушень законодавства про публічні закупівлі на 230,5 млн грн та інших порушень (у частині співфінансування, містобудівного законодавства) на 179,6 млн гривень
2.5. Якою мірою досягнуто мети бюджетної програми за КПКВК 2211310	Мету бюджетної програми за КПКВК 2211310і (першочергове забезпечення захисними спорудами ЗЗСО) досягнуто	Критерій не виконано. Мети бюджетної програми повною мірою не досягнуто: із 309 проєктів, на які виділено кошти субвенції, за даними звітності регіонів, до кінця 2023 року завершено 192 (62 відс.), решту 117 проєктів не завершено або навіть не розпочато. При очікуваному на 2023 рік збільшенні кількості місць у власних захисних спорудах для 93,4 тис. осіб, реалізація 192 проєктів, за інформацією МОН, дала змогу додатково забезпечити місцями в укриттях 22,8 тис. осіб. Як наслідок, понад 1134 тис. учнів і працівників не забезпечено укриттями



ВИНОСКИ ДО ЗВІТУ

- 1 Концепція безпеки закладів освіти, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 р. № 301-р.
- 2 Наказ МОН від 10 лютого 2023 р. № 135 «Деякі питання створення та функціонування класів безпеки у закладах освіти».
- 3 Порядок взаємодії закладів освіти, територіальних органів та підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України з питань функціонування, затверджений наказом МОН та МВС від 20 листопада 2023 р. № 1436/940, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 05 грудня 2023 р. за № 2117/41173.
- 4 Рекомендації щодо нарощування фонду захисних споруд цивільного захисту закладів освіти та критеріїв/методології відбору проєктних рішень для організації укриття здобувачів освіти та персоналу залежно від типу території, військових ризиків тощо (лист МОН «Про рекомендації щодо нарощування фонду захисних споруд цивільного захисту закладів освіти» від 24 липня 2023 р. № 1/10857-23).
- 5 Постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2023 р. № 867 «Про реалізацію експериментального проєкту «Спеціаліст із безпеки в освітньому середовищі».
- 6 Пункт 2 протоколу наради під головуванням Прем'єр-міністра України від 12.12.2023 № 39004/0/1-23.
- 7 Передбачено пунктом 252 плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 221-р.
- 8 Лист МОН від 23.02.2024 № 1/3183-24.
- 9 Листи МОН до Кабінету Міністрів України від 19.02.2024 № 1/2836-24 «Про стан виконання завдань, визначених протоколом наради» та від 23.02.2024 № 1/3183-24 «Про стан виконання заходів, передбачених Концепцією».
- 10 Обстеження проведено на виконання пункту 3 протоколу наради під головуванням Прем'єр-міністра України Д. Шмигала від 06 грудня 2023 р. «Про безпеку закладів освіти» (від 12 грудня 2023 р. № 39004/01-23) з метою верифікації даних, внесених до паспортів безпеки ЗЗСО.
- 11 Частина друга статті 32 Кодексу цивільного захисту України.
- 12 Розділ II. «Питання організаційного характеру» Рекомендацій щодо організації укриття в об'єктах фонду захисних споруд цивільного захисту персоналу та дітей (учнів, студентів) закладів освіти» (лист ДСНС від 14.06.2022 № 03-1870/162-2); розділ II. «Методологія відбору проєктних рішень для організації укриття здобувачів освіти та персоналу залежно від типу території, військових ризиків тощо» Рекомендацій щодо нарощування фонду ЗСЦЗ ЗЗСО.
- 13 Старосамбірський опорний ЗЗСО І-ІІІ ст. № 1 імені Героя України Богдана Сольчаника, Жовтанецький ліцей та Буський ОЗЗСО І-ІІІ ст. № 1.
- 14 За даними Google карти (<https://www.google.com/maps/>).
- 15 Лісковецька гімназія Кам'янець-Подільської міської ради, Летичівський ліцей № 1 Летичівської селищної ради, спеціалізована загальноосвітня школа І-ІІІ ступенів № 7 м. Хмельницького Хмельницької міської ради.
- 16 Лист-відповідь ДСНС від 06.02.2024 № 05-2486/261-1 на запит Рахункової палати.
- 17 Навчально-реабілітаційний центр «Гніздечко» Вінницької обласної ради, Комунальний заклад «Немирівська спеціальна школа» Вінницької обласної ради, Комунальний заклад «Ситковецька спеціальна школа» Вінницької обласної ради, Буштинський ліцей № 2, Хустська спеціалізована школа І-ІІІ ступенів № 6, Дубриницький ліцей (Закарпатська область), Калинівський ліцей (Київська область), Дрогобицький ліцей, Новороздільський ліцей ім. В.Труша, Старосамбірський опорний заклад загальної середньої освіти І-ІІІ ступенів № 1 імені Героя України Богдана Сольчаника, Сокальська ЗШ І-ІІІ ст. № 4 (Львівська область), ліцей № 5 Верхньодніпровської міської ради (Дніпропетровська область) і Буський ОЗЗСО І-ІІІ ступенів № 1.



- 18 Вінницький навчально-реабілітаційний центр «Гніздечко» Вінницької обласної ради, Комунальний заклад «Немирівська спеціальна школа» Вінницької обласної ради, Білгородський ліцей, Новосільківський ліцей, Калинівський ліцей, Новороздільський ліцей ім. В. Труша, Дрогобицький ліцей.
- 19 Ліцей № 5 Верхньодніпровської міської ради, Ліцей № 2 Підгороднянської міської ради, Комунальний заклад «Зарванецька гімназія Якушинецької сільської ради Вінницької області», 13 ЗЗСО Одеської області та 5 ЗЗСО Хмельницької області.
- 20 Домедична допомога здійснюється на місці події особами, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні володіти основними практичними навичками з рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані, та відповідно до закону зобов'язані здійснювати такі дії та заходи.
- 21 Примірний перелік медичних виробів, лікарських засобів та інших матеріалів, які повинні бути у складі медичної укладки для надання медичної допомоги у медичному пункті закладів загальної середньої освіти, затверджений наказом МОН від 06 квітня 2021 р. № 637.
- 22 Новоолександрівський ліцей Новоолександрівської сільської ради (в укритті), Дубриницький ліцей, Вишгородський ліцей № 1, Чутівська загальноосвітня школа I–III ступенів.
- 23 КЗ «Немирівська спеціальна школа», КЗ «Ситковецька спеціальна школа», КЗ «Якушинецький ліцей», КЗ «Микулинецький ліцей», Іллінецький ліцей № 1.
- 24 Вінницький НРЦ «Гніздечко», КЗ «Ситковецька спеціальна школа», КЗ «Якушинецький ліцей», КЗ «Зарванецька гімназія», КЗ «Микулинецький ліцей», Іллінецький ліцей № 1, Ксаверівська філія КЗ «Якушинецький ліцей», Жовтанецький та Дрогобицький ліцеї.
- 25 Слобожанський та Олександрівський ліцеї (Дніпропетровська область), Дубриницький ліцей (Закарпатська область), Шпитківський ліцей (Київська область), Дмитрівська та Кордонська гімназії (Одеська область), Хмельницький ліцей, спеціалізована школа № 12 (Хмельницька область).
- 26 При погодженні проєкту змін до Порядку та умов № 419 ДСНС застерігало, що використання коштів субвенції для проведення капітальних ремонтів найпростіших укриттів можливе як виняток в особливих випадках та виключно в умовах дії правового режиму воєнного стану.
- 27 На запит Рахункової палати щодо тлумачення цієї норми МОН як розробник Порядку не надав однозначної відповіді. У поясненні МОН зазначено, що ця норма включена до Порядку за рекомендацією Мінфіну при погодженні проєкту цього Порядку із зацікавленими ЦОВВ.
- 28 Із них по одному проєкту (капітальний ремонт найпростішого укриття та захисних споруд цивільного захисту гімназії № 179 міста Києва) роботи завершено, акт виконаних робіт подано до органів казначейської служби, але не проведено, у зв'язку з цим виникла кредиторська заборгованість (за поясненням КМДА), коштів субвенції не використовувалися (передбачено 2,8 млн грн). Отже, у 2023 році не реалізовано 27 проєктів.
- 29 Проєкти Бродівської та Стрийської територіальних громад.
- 30 Із 107 проєктів зі спорудження найпростіших укриттів 1 проєкт розташований у Вінницькій області (4325,5 тис. грн), 3 — Донецькій (використано 5149,1 тис. грн субвенції на два проєкти), 20 — Запорізькій (21797,5 тис. грн, у т.ч. 17 проєктів (15450,0 тис. грн) — у м. Запоріжжі), 1 — Івано-Франківській (затверджено 6300,0 тис. грн субвенції, які не використано), 8 — Київській (використано 26589,4 тис. грн на 7 проєктів), 13 — Львівській (використано 14018,0 тис. грн субвенції на 12 проєктів), 1 — Одеській (4595,0 тис. грн), 7 — Сумській (23422,7 тис. грн), 7 — Харківській (66341,3 тис. грн), 2 — Хмельницькій (2949,5 тис. грн), 1 — Чернігівській (6186,5 тис. грн), 43 — м. Київ (використано кошти субвенції в сумі 59331,2 тис. грн на 35 проєктів).
- 31 На підставі нової проєктно-кошторисної документації вартість проєкту збільшилась з 12500,0 до 25000,0 тис. гривень.



- 32 Не завершено робіт через підтоплення будівлі Довжанського ліцею; у Дубриницькому ліцеї наявні недоліки, які унеможливають використання укриття, зокрема прокладені під стелею транзитні інженерні мережі створюють загрозу для життя і здоров'я дітей, немає доступу до аварійного виходу; зростання вартості робіт з капітального ремонту ПРУ Монастирецького ліцею; тривале прийняття управлінських рішень (упродовж 4-х місяців) щодо затвердження кошторисних призначень Буштинському ліцею № 2; тривале прийняття управлінських рішень як органом місцевого самоврядування (Хустською міською радою) щодо затвердження співфінансування, так і безпосередньо замовником (управління освіти Хустської міської ради) щодо проведення закупівлі та отримання дозволу на проведення робіт з капітального ремонту (19.12.2023).
- 33 Проекти Буської, Старосамбірської, Стрийської, Бродівської, Жовтанецької, Сколівської та Радехівської територіальних громад: не виконано робіт, передбачених ПКД, затверджений обсяг фінансування не відповідав ПКД.
- 34 Відповідно до наказу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 грудня 2022 р. № 309 (із змінами) Слов'янська міська територіальна громада включена до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією.
- 35 Відповідно до статті 32 Кодексу цивільного захисту України до захисних споруд цивільного захисту належать сховище та протирадіаційне укриття.
- 36 Відділ освіти, культури та спорту Якушинецької сільської ради Вінницької обл. — 95,0 тис. грн; Іллінецький ліцей № 1 Іллінецької міської ради Вінницької обл. — 92,6 тис. грн; Верхньодніпровський ліцей № 2 Верхньодніпровської міської ради Дніпропетровської обл. — 69,8 тис. грн; Дніпровський ліцей Верхньодніпровської міської ради Дніпропетровської обл. — 84,1 тис. грн; Відділ освіти, культури, молоді та спорту Новоолександрівської сільської ради Дніпровського району Дніпропетровської обл. — 52,5 тис. грн; Ліцей № 2 Підгородненської МР Дніпропетровської обл. — 3,6 тис. грн; Відділ освіти Буської міської ради Львівської обл. — 57,4 тис. грн; КУ «Центр з обслуговування закладів освіти» Сокальської м/р Львівської обл. — 56,0 тис. грн; Старосамбірський ОЗЗСО І-ІІІ ступенів Львівської обл. — 222,2 тис. грн; Відділ освіти Визирської сільської ради Одеської обл. — 15,43 тис. грн; Департамент будівництва, містобудування і архітектури, житлово-комунального господарства та енергетики Полтавської облдержадміністрації — 8,3 тис. грн; КУ «Центр обслуговування закладів і установ освіти Красноградської міської ради» Харківської області — 233,1 тис. грн; Департамент освіти та науки Хмельницької ОДА — 23,5 тис. грн; Відділ освіти, молоді та спорту Городоцької міської ради Хмельницької обл. — 228,0 тис. грн; Відділ освіти, молоді та спорту Красилівської міської ради Хмельницької обл. — 78,2 тис. гривень.
- 37 Збитки під час аудиту відшкодовано до державного та місцевого бюджету в повному обсязі — на суму 233,14 тис. гривень.
- 38 https://aksagenerator.com.ua/index.php?route=product/product&product_id=76.
- 39 Розпорядник бюджетних коштів — відділ освіти, молоді та спорту Визирської сільської ради.
- 40 Реєстраційний номер Експертизи проєкту в ЄДЕССБ — EX01:0429-7935-9463-9388: Експертний висновок видано Одеською філією ДП «НДІпроектреконструкція» (03329083), документ за № ЕК-4981/04-23 від 05.05.2023.
- 41 Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2024 р. № 417 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 419».
- 42 Харківська область — 500 млн грн; Дніпропетровська область — 500 млн грн; Запорізька область — 500 млн грн; Миколаївська область — 200 млн грн; Херсонська область — 200 млн грн; Одеська область — 150 млн грн; Сумська область — 150 млн грн; Чернігівська область — 150 млн гривень.
- 43 DREAM — цифрова державна екосистема для підзвітного управління відновленням.

